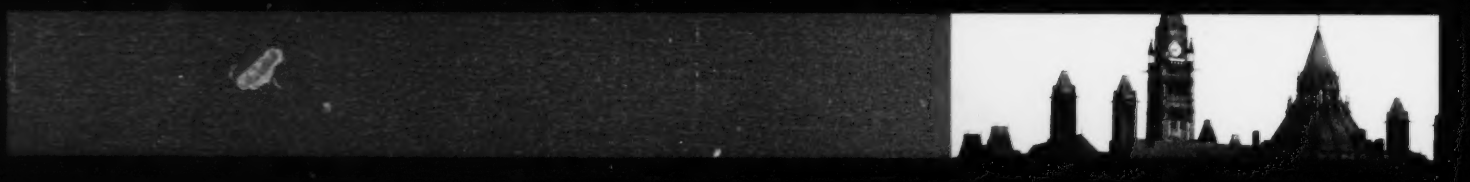
Public Service Commission of Canada
Commission de la fonction publique du Canada



Study of Personal Favouritism in Staffing and Recruitment Within the Federal Public Service

A Report from the Public Service Commission of Canada

October 2005

Canada

Public Service Commission of Canada
300 Laurier Avenue West
Ottawa, Ontario K1A 0M7
Canada

Information: (613) 992-9562
Facsimile: (613) 992-9352

This Report is also available on our Web site at **www.psc-cfp.gc.ca**

Cat. No. SC3-110/2005
ISBN 0-662-69281-0

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, represented
by the Public Service Commission of Canada, 2005

Study of Personal Favouritism in Staffing and Recruitment Within the Federal Public Service

A Report from the Public Service Commission of Canada

October 2005

All of the study work in this report was conducted in accordance with the legislative mandate and study policies of the Public Service Commission of Canada. The PSC used various methodologies and techniques in the development and presentation of the study's findings.

106-01571/

Table of Contents

Summary 3

Introduction 4
- The merit principle was developed to improve the quality of the public service 4
- Concerns were expressed about an increased risk of personal favouritism 6
- PSC audits uncovered evidence of personal favouritism 6

Focus of the study 7

Findings 8
- PSC's working definition of personal favouritism was refined and validated 8
- Perceived fairness in staffing is positive 10
- There is a belief that personal favouritism occurs 11
- Behaviours that contribute to the perception of personal favouritism were identified 12
  - Hiring personal friends or relatives is identified as the most problematic behaviour 12
  - Attempts to manipulate the staffing system is a concern 14
  - Networking, the hiring of contractors and casuals, and long-term acting appointments were less of a concern 16
  - Certain respondents were more likely to have perceptions of personal favouritism 17
- The study team identified a number of risk indicators for personal favouritism 19
- Risk indicators do not always support perceptions 22
- Circumstances play an important role, but can be difficult to fully appreciate from staffing files 22
- Additional rules are not considered necessary 23
- Controls are in place to prevent staffing abuses, but more monitoring is needed 23

Conclusion 25

About the study 27

Summary

1. The Public Service Commission (PSC) conducted a study of personal favouritism because of concerns, based on evidence collected from previous audits, that personal favouritism was occurring in some departments and agencies. Our earlier findings also suggested that personal favouritism was not well understood by public servants, and that this lack of understanding may be having a negative impact on staffing.

2. As part of this study, a survey of a sample of public servants was conducted and focus groups were carried out. Respondents to the survey generally felt that they were fairly treated (72%) and that they could obtain information about job openings (71%). Despite these generally positive findings about staffing, respondents also believed personal favouritism in staffing to be occurring.

3. Sixteen percent of survey respondents believe that personal favouritism occurs often or always and 29% believe that it occurs some of the time in their work unit. However, while recent PSC audits and investigations have uncovered a small number of cases of personal favouritism, proven incidence is small in comparison with the large number of staffing transactions occurring annually.

4. Survey respondents and focus group participants have a good understanding of the concept. They said they were able to distinguish between appropriate and inappropriate behaviour. They were also able to refine and validate a working definition of personal favouritism. They consider the hiring of relatives and close personal friends and any attempt to bias the staffing system as clear evidence of personal favouritism. They have fewer concerns about contractors and casual employees having easier access than the general public to public service jobs. The PSC, however, remains very concerned about this latter issue and will continue to monitor it.

5. Our research also shows that not all situations involving perceptions about personal favouritism are straight-forward thereby suggesting that the definition, combined with clear messaging about what behaviours are acceptable, would be useful for hiring managers across the public service.

6. Focus group participants believe that the current staffing values, if upheld, are a sufficient safeguard against personal favouritism. They do not support the development of additional rules to prevent personal favouritism. They suspect that this could impede efficiency and managerial flexibility.

   Focus group participants consider appointments to be appropriate when:

   - there is transparency and equitable access to employment;
   - a reasonable set of qualifications has been identified; and
   - there has been an impartial and objective measurement of these qualifications.

7. The PSC conducted a review of a sample of staffing files to assess whether there were observable data to indicate elements of personal favouritism. We developed and identified five broad groups of risk indicators during this process. These indicators included: whether the previous status of the employee provided an unfair advantage; whether the required qualifications, area of selection, and/or assessment methods were tailored to favour a particular candidate or were changed during the staffing process; and whether a selection board member had a link with a candidate that prevented an unbiased assessment. These indicators will provide additional criteria for the PSC's oversight work as well as for departmental monitoring and internal audits.

Introduction

8. The PSC began a study of bureaucratic patronage in staffing and recruitment in 2004. This followed a period of consultation within the PSC during the fall of 2003. We described the avoidance of bureaucratic patronage as integral to maintaining a non-partisan public service. However, the Commission believed that there was insufficient clarity and understanding of the concept.

9. In our 2002-2003 Annual Report, we observed that although many departments and agencies had safeguards in place to ensure a non-partisan staffing system, the Commission was "not satisfied with the level of understanding of bureaucratic patronage". In order to achieve an improved understanding of the concept, we made a commitment to conduct a special study.

10. The focus of the study was restricted to staffing and recruitment. It did not address possible personal favouritism in other human resources management functions (e.g., training, compensation, classification).

11. Given that the new *Public Service Employment Act* (PSEA) refers to "personal favouritism", this term will be used throughout the report instead of "bureaucratic patronage".

The merit principle was developed to improve the quality of the public service

12. During the early history and formation of the federal public service, staffing was frequently influenced by political connections. This was known as political patronage. It led to inefficiencies, and doubts that persons recruited and promoted were competent. Concern about the negative impact of political patronage led to the *Civil Service Act* of 1908 which, along with amendments in 1918, brought about the Civil Service Commission – an independent agency reporting to Parliament, created to ensure that appointments were made on a meritorious basis.

13. The modern PSC emerged in 1967 with the passing of the PSEA to ensure merit and due process in staffing. Merit, not explicitly defined by the PSEA, was subsequently interpreted by the courts as synonymous with "best qualified".

14. Amendments to the PSEA in 1993 introduced the concept of individual merit. Merit, defined in this way, is to be measured against a fixed standard of competence. By this time, personal favouritism in staffing was viewed to be as incompatible with merit as was political patronage.

15. The 1990s witnessed a move away from a reliance on "rules-based" systems towards an emphasis on the key values underlying the legislation. Consistent with this approach, the PSC identified the core values behind the PSEA, its supporting regulations and jurisprudence, as well as the management and service delivery principles for staffing (see **Exhibit 1**). Non-partisanship, one of the key results values, was defined to include the absence of both political and bureaucratic patronage (personal favouritism).

Exhibit 1: Staffing values and principles

Results Values

Competency – Attributes which ensure that public servants are qualified to carry out their public service duty.

Representativeness – The composition of the public service reflects that of the labour market.

Non-partisanship – Employees are appointed and promoted objectively, free from political or bureaucratic patronage.

Process Values

Fairness – Decisions are made objectively, free from political or bureaucratic patronage; practices reflect the just treatment of employees and applicants.

Equity – Equal access to employment opportunities; practices are barrier-free and inclusive.

Transparency – Open communication with employees and applicants about resourcing practices and decisions.

Management and Service Delivery Principles

Flexibility – Resourcing approaches are adapted to the specific needs of the organization.

Affordability/Efficiency – Resourcing approaches ensure good value for money and are simple, timely and effective in their delivery.

Source: PSC

Concerns were expressed about an increased risk of personal favouritism

16. The new PSEA, passed in 2003, embodied the movement towards a more "values-based" approach to staffing. The new Act provides a broader definition of merit ("the Commission is not required to consider more than one person in order for an appointment to be made on the basis of merit" (subsection 30(4)), provides more flexibility for managers, and encourages the comprehensive sub-delegation by deputy heads of staffing authority to the lowest level possible. These changes have raised concerns about the increased risk of personal favouritism in the future.

17. While there is a perception that the risks have been increased by certain flexibilities offered by the new legislation, there are specific provisions that address personal favouritism. Public service-wide recourse will include a Public Service Staffing Tribunal, which will hear complaints against appointments based on abuse of authority and the failure to assess the complainant in the official language of his/her choice. The new Act specifies that "abuse of authority shall be construed as including ... personal favouritism." (subsection 2(4)). As well, the Act's preamble sets out values, reaffirming the importance of merit and non-partisanship as well as fairness and transparency.

PSC audits uncovered evidence of personal favouritism

18. Our concerns about the possibility of personal favouritism in the federal public service were raised by the findings of audits we have conducted during the past few years. Our audits of the Federal Student Work Experience Program (2003), the Office of the Privacy Commissioner of Canada (2003) and the Industrial Security Program at Public Works and Government Services Canada (2005) uncovered some occurrences of personal favouritism. These audits provided evidence that some managers had used closed and extremely limited networks to recruit and promote specific individuals.

19. As well, the PSC's 2001 *Thematic Review on Staffing Values: Non-partisanship and Transparency in the Public Service – Recruitments and Promotions* suggested that personal favouritism was poorly understood in departments. We believed this lack of understanding to be a contributing factor in cases of personal favouritism.

Focus of the study

20. The study of personal favouritism was intended to be descriptive and exploratory. It had four general objectives:

- define and validate a definition of personal favouritism;
- profile the incidence of personal favouritism;
- identify appropriate and inappropriate behaviours; and
- assess the risk of personal favouritism, especially within the context of the new PSEA.

Methodology

21. Four separate activities have contributed to this report. Separate reports for each activity are being posted on the PSC's Web site.

22. First, a round-table session was organized by the Public Policy Forum on behalf of the PSC to provide expert advice on the topic.

23. Second, to provide a better understanding of perceptions of public servants, focus groups were conducted across the country by Patterson, Langlois Consultants, on behalf of the PSC. These focus groups took place during the fall of 2004, and allowed participants to identify key issues concerning personal favouritism.

24. Third, many of the issues raised during these sessions were further validated, and perceptions quantified, by a Web survey of over 2,500 public servants administered by Ad Hoc Research during the winter of 2005.

25. Finally, to go beyond perceptions, we reviewed staffing files to determine whether we could find observable data suggesting personal favouritism.

26. For more details about the methodology, please refer to "**About the Study**" at the end of the report.

Findings

PSC's working definition of personal favouritism was refined and validated

27. Following a period of internal consultation, the study team developed a working definition of personal favouritism. This definition was published in the PSC's 2003-2004 Annual Report, with the understanding that it was to be validated through further research. Since that time, study participants and a range of advisors have supported our definition.

Exhibit 2: The validated definition of personal favouritism

Within the federal public service's staffing and recruitment process, personal favouritism involves an inappropriate action or behaviour by a public servant who, by using knowledge, authority or influence, provides an unfair advantage or preferential treatment to: 1) a current employee or 2) a candidate for employment in the public service, for personal gain (benefit) and contrary to the good of the organization.

The definition involves four defining components:

- the agent involved (i.e., a public servant acting inappropriately);
- the inappropriate action or behaviour [i.e., abuse of authority (a basis for recourse under the new PSEA)], manipulating or influencing the staffing process in an unacceptable manner, disregarding the public service staffing values);
- the results of the inappropriate action or behaviour (i.e., providing an unfair advantage); and
- the motive driving the behaviour (i.e., personal gain (benefit) as opposed to concern for the good of the organization).

Source: PSC Audit Branch

28. Focus group participants generally validated our working definition. They believed that one of its strengths was its restriction to staffing and recruitment; it did not try to encompass issues of favouritism in other areas such as training, compensation or procurement. Another perceived strength was that it covered both internal staffing and external recruitment.

29. Our definition had previously identified "personal or mutual gain" as the motive driving personal favouritism. Participants did not fully support this. They felt that a staffing action, by its very nature, provided a "gain" for the recipient.

30. The notion of "personal gain" in isolation was not considered to be the defining element of personal favouritism. Instead, participants identified the idea of the "good of the organization". They believed that managers acting for "the good of the organization" would not normally be considered to have hired or promoted persons on the basis of personal favouritism, even if their adherence to the staffing values was not perfect. Such staffing actions could still be criticized as poor management, but they would not be considered personal favouritism.

31. In contrast, violating the staffing values for personal or subjective reasons (personal gain) was perceived as being at the core of personal favouritism. Personal gain, contrasted with the good of the organization, was confirmed as a key element of the definition.

32. This latter concept emerged from participants' recognition that although they were able to identify clearly inappropriate behaviour, such as nepotism, there were many grey areas where it was difficult to make a judgement. Such grey areas could include cases where the most qualified candidate is also a personal friend, or even a relative, of the hiring manager; or where the hiring manager hires a person he or she knows in order to reduce the risks associated with hiring someone whose competence is not known.

33. Our working definition was slightly modified in response to the results of the focus groups. The words "mutual gain" were omitted. "Personal gain", while retained, was linked to the idea that it was contrary to "the good of the organization". The four key elements of the definition were included in the survey. As illustrated in **Exhibit 3**, the notions of "preferential treatment" and "unfair advantage" were perceived to be the most important elements of a definition; however, the majority (59%) agreed that all four elements are indispensable. In concluding this section of the questionnaire, respondents were asked if there were other elements not included in the survey which they thought should be included in the definition. The vast majority, 86%, had no suggestions to add.

Exhibit 3: Proportion of respondents who thought each element should be included in a definition of personal favouritism

Element of the Definition	Percentage of Respondents Agreeing
The notion of preferential treatment being given to a candidate or an employee	90%
The notion of an unfair advantage being given to a candidate or an employee	89%
The notion that persons participating in the decision receive a personal gain	77%
The notion that the motive of persons participating in the staffing decision is not for the good of the organization	75%

Source: Survey on Personal Favouritism in the Federal Public Service, Ad Hoc Research, May 2005.

34. The fact that focus group participants, survey respondents, and senior members of our advisory committee reviewed and validated the working definition demonstrates that it has relevance and utility.

35. The validation leads to two conclusions. First, the fact that focus group participants and survey respondents indicated they can distinguish between appropriate and inappropriate behaviour and have a notion of a definition indicates that public servants have a strong sense of right and wrong about this issue. The existence of grey areas does suggest that the definition, combined with straight-forward messaging about what behaviours are acceptable, would be useful for hiring managers across the public service.

36. Second, understanding motivations will help to identify circumstances that lead to perceptions of personal favouritism. This should assist departments as they monitor their own staffing activities. It will also be important for the PSC as it assesses departmental staffing activities against all the staffing values, including non-partisanship.

Perceived fairness in staffing is positive

37. Overall, public servants responding to our survey on personal favouritism administered by Ad Hoc Research feel that they were fairly treated in a recruitment or promotion process. Seventy-two percent of respondents feel that they were treated fairly and 28% feel that they were not treated fairly. This result is similar to the results from the 2002 Public Service Employee Survey.

38. Respondents to our survey also feel that most of the time (71%), there exists an equal opportunity to obtain information about job openings. As well, they feel that most of the time (64%), people are hired primarily because of their ability to do the job.

39. Despite these generally positive findings about staffing, respondents to our survey also perceive that personal favouritism in staffing occurs.

There is a belief that personal favouritism occurs

40. Sixteen percent of our survey respondents believe that personal favouritism occurs often or always in their work unit. A further 29% believe that it occurs some of the time. When asked about occurrence in their department, the responses were higher – 28% believe it occurs often or always, 45% believe it occurs some of the time.

41. Respondents had greater difficulty assessing the incidence of personal favouritism beyond the level of their work unit or department. When asked about their perception of the incidence of personal favouritism across the federal public service, 39% of respondents were unable to offer an opinion.

42. What is of concern is that only 55% of the respondents believe that personal favouritism rarely or never occurs in their work unit, suggesting that many have had some experience with or knowledge of personal favouritism in their career.

43. The survey results are consistent with those of the focus groups, where most participants asserted that they had observed or had knowledge of personal favouritism occurring in their workplace. While a precise accounting of how much it occurs was rarely offered, these participants identified its existence, and a number believed that it occurred often.

44. The PSC's Survey of Appointments also indicated perceptions of personal favouritism. The PSC administers this survey twice a year. In the most recent cycle, with almost 750 recently appointed individuals responding, only about one-third of appointees agreed or strongly agreed that the staffing process in their department was free of personal favouritism. Another one-third of appointees disagreed or strongly disagreed with that statement. The remaining one-third neither agreed nor disagreed or did not know.

Behaviours that contribute to the perception of personal favouritism were identified

45. Focus group and round-table participants, as well as survey respondents, distinguished between appropriate and inappropriate behaviours, while recognizing that there is a grey zone where the distinction is not always evident. Inappropriate behaviour was divided into different categories based on how serious the behaviour was perceived to be.

Hiring personal friends or relatives is identified as the most problematic behaviour

46. Hiring a family member or close personal friend was seen as one of the most questionable behaviours. Most focus group participants said that while this is not always a clear-cut indicator of personal favouritism, it "looks bad", and consequently, it might be acceptable only in the most exceptional circumstances, namely when a family member constitutes the only or best qualified person.

47. Survey respondents were shown a list of 14 circumstances and asked if each would, in their opinion, constitute evidence of personal favouritism (see **Exhibit 4**). The two conditions considered most likely to raise concerns about personal favouritism involved hiring personal friends and relatives. Eighty-six percent and 84%, respectively, of respondents believed that this type of hiring would be personal favouritism.

Exhibit 4: Percentage of survey participants who responded that a given condition was definitely or likely to constitute evidence of personal favouritism*

Series of Staffing Conditions	Percentage
The successful candidate was a personal friend of someone involved in making the staffing decision.	86%
The successful candidate was a relative of someone involved in making the staffing decision.	84%
The qualifications required for the position were different from those normally used for similar positions in the work unit.	84%
The successful candidate was appointed without competition.	78%
The successful candidate has received several promotions during a short period of time within the same work unit.	75%
A senior manager moves from workplace to workplace with a member or members of his/her management team (e.g., director general, director)	74%
The area of selection used for the position was different from those normally specified for similar positions in the work unit.	73%
A senior manager moves from workplace to workplace with his/her immediate office staff (e.g., secretary).	71%
The successful candidate had been reclassified several times within the same work unit.	68%
The successful candidate knew someone involved in the staffing decision through a professional and/or informal network in the workplace.	62%
The successful candidate had previously worked in another organization with someone involved in making the staffing decision.	57%
The successful candidate was previously working as a contractor for the work unit.	54%
The successful candidate had been acting for a long period of time in the position.	46%
The successful candidate was previously a casual employee in the work unit.	43%

* Respondents were given four choices to determine whether each of the 14 conditions constituted evidence of personal favouritism: "definitely", "likely", "not likely" and "definitely not". A "do not know" category was not provided. Respondents had to choose one of the four possible responses in order to proceed to the next question.

Source: Survey on Personal Favouritism in the Federal Public Service, Ad Hoc Research, May 2005.

48. While hiring a relative or close friend was viewed in a negative way, important caveats were articulated. Focus group participants believed that being a relative of a public servant should not, in itself, be grounds for restricting access to a public service job. For example, in situations where the pool of qualified candidates is limited, hiring a family member may be justifiable. Participants recognized that avoiding a conflict of interest, where persons are directly involved in hiring family members, is of critical importance.

49. In our opinion, to avoid a conflict of interest, it is always unacceptable for a public servant to be directly or indirectly involved in hiring or promoting a family member or a close personal friend. This prohibition includes influencing another public servant, either a colleague or a subordinate, to hire or promote one's family member or close personal friend.

Attempts to manipulate the staffing system is a concern

Area of Selection
The geographic/occupational/organizational parameters candidates must be within to be eligible for appointment. In a non-competitive process, the area of selection indicates who has the right of appeal.

50. Survey respondents were also concerned with any attempts to interfere with the integrity of the staffing process. These included situations where the qualifications required differed from those normally used for similar positions in the work unit (84% of survey respondents believed this would constitute evidence of personal favouritism); where the successful candidate was appointed without competition (78% of survey respondents believed this would constitute evidence of personal favouritism); and where the area of selection used was different from that normally specified for similar positions in the work unit (73% of survey respondents believed this would be evidence of personal favouritism).

51. Focus group participants also identified any tampering with the integrity of the staffing process as an area of concern. They believed, however, that the determination of qualifications, while somewhat subjective, is nonetheless largely transparent to outside observation. If a hiring manager were to manipulate the criteria for carrying out a job, this would be done in a very public arena, allowing outside observers to compare the qualifications with those usually used for similar positions.

52. We note that not all manipulation of qualifications is evident. In our recent audits, we have found examples of tailoring qualifications to favour a particular candidate or group of candidates in both competitions open to the public and those open only to public servants. This included changing education, language and security requirements to match a specific candidate's profile.

53. In a few cases, we identified personal favouritism and referred these cases to PSC investigations. In other instances, no personal relationships were apparent. The manager may have known of someone from a previous organization or may have received the résumé of someone who seemed to generally meet the required qualifications, without any apparent personal relationship, and changed some of these qualifications in order to staff expeditiously.

54. Focus group participants shared with the survey respondents a concern about appointments without competition and changes to an area of selection. Many focus group participants did not consider appointment without competition to be a legitimate means of staffing. It tended to trigger their suspicions. They preferred that candidates be selected through competitive processes.

55. Appointments without competition are a valid staffing option and can be used in cases of individual (against a standard) or relative merit (best qualified). Such appointments are generally subject to a right of recourse. In our opinion, public servants are not well informed about this staffing and recruitment mechanism, and this misunderstanding creates concern. A list of the criteria for such appointments is in **Exhibit 5.**

Exhibit 5: Appointments without competition

Based on Best Qualified (Relative Merit)

Even though there is no competitive process, the hiring manager has to demonstrate that the candidate is the best qualified for the position. This can involve any examinations, tests or interviews that are necessary to assess the merit of the successful candidate.

Measured Against a Standard (Individual Merit)

Appointments without competition can be made in any of the following circumstances without the manager having to demonstrate that the candidate is the best qualified for the position. For these types of appointments, the hiring manager must demonstrate that the candidate meets the requirements (standards) of the position.

- promotion within an apprenticeship or professional training program;
- appointment to a reclassified position when the position has been reclassified as a result of a classification audit or grievance; when the position is one of a group of similar positions in the same part of an organization that have all been reclassified to the same occupational group and level; or, when there are no similar occupied positions in the same occupational group or level within the same part of the organization;
- appointment to a permanent position of an employee who has worked in a term position for three or more years, without a break of service of more than 60 consecutive days;
- appointment of a member of a disadvantaged group in accordance with an employment equity program;
- appointment to a specified-period (term) position in an emergency situation if the appointment cannot be made on a casual basis;
- appointment of an employee found qualified by the PSC at the EX-01 level (entry-level to the executive ranks) within the Career Assignment Program;
- promotion within an occupational group in which positions are classified according to the qualifications of the incumbents;
- promotion within the Law group from the LA-01 to the LA-2A level;
- appointment to one of a class of similar positions in the same occupational group and level from a pre-qualified pool established for this purpose; and
- appointment to a position that has been defined as a shortage group.

Source: Section 5 of the Public Service Employment Regulations

56. Focus group participants were wary of changes to an area of selection. They admitted that they lacked a thorough understanding of the policies that govern how widely or narrowly the "net is cast" when the range of persons eligible for consideration is determined. They also perceived that managers have considerable latitude in making the decision. The combination of what was believed to be wide managerial discretion and the lack of clarity concerning the rules led them to suggest that determining an area of selection is prone to the appearance (if not necessarily the reality) of personal favouritism. Given this lack of clarity and understanding, in our opinion, insufficient transparency and inadequate communication are at the root of at least some of these concerns.

Networking, the hiring of contractors and casuals, and long-term acting appointments were less of a concern

57. A majority of survey respondents categorized 12 of the 14 behaviours as definitely or likely to constitute personal favouritism (see **Exhibit 4**). However, some activities were perceived as less problematic. For example, some 62% of respondents expressed concern if the successful candidate knew someone involved in the staffing decision through a professional and/or informal network, and 57% if the successful candidate had previously worked in another organization with someone involved in making the staffing decision. These percentages constitute a majority, but are considerably smaller than the proportions which disapproved of the hiring of personal friends and relatives.

58. Relationships forged in the workplace are of less concern than those of a strictly personal or familial nature. This reflects the understanding that knowing a successful candidate is not necessarily evidence of personal favouritism, and that networking has a legitimate role to play in the public service workplace. This is conditional on the networking not providing an unfair advantage to a particular candidate or a narrow range of candidates.

59. In our opinion, networking is an acceptable practice. It is not synonymous with personal favouritism as long as it is used to expand the pool of candidates to be considered for a position, and not to restrict access to public service jobs in any way. However, identifying a single candidate and using a without competition process will always raise serious concerns.

60. Respondents were also less concerned about certain activities that pose risks to the application of merit. These include the successful candidate having previously worked as a contractor for the work unit, having previously been employed as a casual employee in the work unit, and having been in an acting position for a long period of time. These behaviours were identified by a slim majority or by a minority of survey respondents as definitely or likely to constitute evidence of personal favouritism.

61. The PSC is nevertheless concerned about the advantage these activities could confer on an individual for obtaining a subsequent appointment. In particular, contractors and casual employees, who are not formally subject on initial hiring or engagement to full merit-based processes, may later enjoy advantages over other potential candidates. These contractors and casual employees will have gained specialized knowledge and skills that provide an advantage even when they must compete for term or permanent positions. This works against broader access for the Canadian public.

62. In a similar way, long-term acting appointments can allow incumbents to become so familiar with the duties and responsibilities of a position that they have a significantly increased opportunity to be appointed to the position on a permanent basis, even when a competitive process is subsequently held.

63. In our view, the use of long-term acting appointments should be minimized. The use of contractual and casual personnel is legitimate, and often provides managers with needed flexibility. However, departments and agencies should ensure that these staffing mechanisms do not provide preferential access to permanent jobs. The PSC will continue to audit appointments without competition and other related issues including the ways contractors and casual workers enter the public service.

Certain respondents were more likely to have perceptions of personal favouritism

64. The survey allowed us to identify the underlying characteristics of the respondents associated with their perceptions. Those with the following attributes were more likely to perceive personal favouritism as occurring frequently in their work unit and department. These characteristics are:

Working in larger environments. These survey respondents worked in very large departments (over 10,000 employees) and in work units with more than 20 people. Sixteen percent of respondents in very large departments believed that personal favouritism occurred often in both their work unit and department, compared to 10% who worked in medium-sized departments (between 401 and 2000 employees). Eighteen percent of those in work units with more than 20 employees perceived that personal favouritism occurred often in both their department and work unit, compared to 11% in units of fewer than six persons.

Being less involved in staffing actions. Respondents not directly involved in the planning or administration of staffing transactions were more likely to perceive that personal favouritism occurs frequently. Such respondents included public servants who were neither managers nor executives, and those who had no supervisory responsibilities. Only one percent of executives believed that personal favouritism occurred often in both their work unit and department, compared to nine percent of other managers and 16% of non-managers, while only eight percent of supervisors had this perception compared to 18% of non-supervisors.

Possessing more than three years of experience in their current department or in the federal public service. Eleven percent of those with less than three years of experience in their **current department** perceived that personal favouritism occurred often in both their work unit and department, compared to 17% with a longer tenure. Fifteen percent of respondents with 20 or more years of experience in the **federal public service** believed that personal favouritism occurred often in their work unit and department, compared to nine percent with less than three years of service.

Perceiving that one is not being treated fairly. Thirty-four percent of respondents who felt that they had not been treated fairly during a recruitment or promotion process perceived that personal favouritism occurred often in both their work unit and department. This compares to only seven percent of those who believed that they had been treated fairly.

65. In our opinion, the existence of these characteristics is the result of a number of factors:

Lack of Transparency: Public servants who work in very large environments and who have no managerial responsibilities may have less understanding of the circumstances behind staffing decisions. Faced with an unclear situation, they may be inclined to suspect the worst. This situation could be exacerbated when hiring managers make insufficient efforts to be transparent.

Exposure to a larger volume of staffing activities: Working in a very large department or having more years of service gives a public servant exposure to a greater number of staffing transactions. This may increase the probability of having observed or perceived personal favouritism.

Managers and executives may not always be aware of how their actions are perceived: Public servants exercising managerial responsibilities may not always ensure that their staffing activities are perceived by other employees to be consistent with the staffing values.

Past negative personal experience. Most public servants do not work in the human resources function, and may not see the staffing system in a balanced way. Negative experiences with staffing and recruitment may prompt them to see all staffing in a negative manner.

The study team identified a number of risk indicators for personal favouritism

66. The survey and focus groups were not designed to measure the extent to which personal favouritism actually influences staffing decisions. We conducted a file review of a sample of staffing transactions to see if we could identify specific cases. From the beginning of the exercise, we expected that a review of files alone would probably not produce such findings. We considered it unlikely that any human resources specialist or hiring manager would place any document clearly demonstrating personal favouritism in a staffing file. We could not directly identify personal favouritism from this review. However, a number of key risk indicators were developed. These indicators point to situations where the risk of personal favouritism is perceived to be greater. They could provide the basis for future audits to further probe the actual incidence of personal favouritism, and a guide to departmental managers about risky behaviour.

67. Of the 226 staffing transactions reviewed, 44 files (19%) were deemed medium-risk and 10 (4%) were identified as high-risk. The decision to designate a staffing file as high- or medium-risk was not necessarily based on the absolute number of risk indicators associated with a particular transaction. Rather, it was based on the particular situation the indicators might be describing.

68. Five general categories of risk were identified. These are illustrated in **Exhibit 6.**

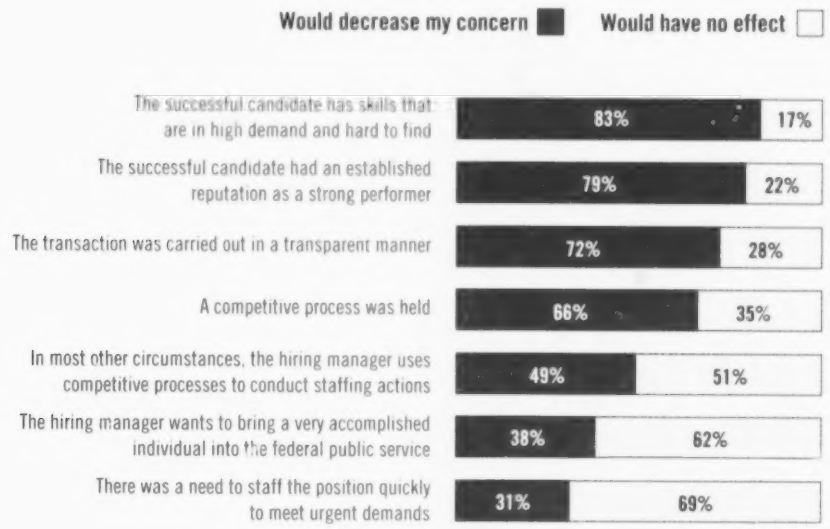
Exhibit 6: Risk indicators for personal favoritism

Previous Status of the Employee	• was there a "staged" evolution of the employee (i.e., transformation of status from casual worker or a contractor to term employment then to an indeterminate (permanent) position); or • had the employee occupied the position in some manner prior to the appointment?
Qualifications	• did the "Statement of Qualifications" appear "tailored" or unnecessarily specific; • had the official language or security requirements been adjusted during or after the process in favour of a particular candidate; • were qualifications which could only be acquired on the job weighted more heavily than transferable skills and personal suitability; or • had "preferred qualifications" been identified and did they appear to favour a known candidate?
Area of Selection	• did the area of selection appear to be too wide or narrow; or • was it widened to include a preferred candidate?
Assessment	• were the assessment methods excessively job-specific, thereby creating a situation in which only a person who had already performed the work could succeed; • were candidates with a priority status improperly eliminated from the staffing process; • were large numbers of applicants screened out of contention in favour of candidates who had previous contact with the department; or • were pass marks set higher than necessary, especially in relation to the "knowledge" requirements of the position?
Relationship	• was there a signed "Statement of Persons Present at the Board"; • did the signed "Statement of Persons Present at the Board" suggest a link between any of the selection committee members and the successful candidate; or • was there any other evidence of such a link?

Source: PSC Audit Branch

69. Survey respondents identified a number of factors which would decrease their concerns about personal favouritism (see **Exhibit 7**). Like the indicators in **Exhibit 6**, they provide a guide to avoiding perceptions of personal favouritism.

Exhibit 7: Factors that would decrease concerns about personal favouritism


Would decrease my concern
Would have no effect
The successful candidate has skills that are in high demand and hard to find
83%
17%
The successful candidate had an established reputation as a strong performer
79%
22%
The transaction was carried out in a transparent manner
72%
28%
A competitive process was held
66%
35%
In most other circumstances, the hiring manager uses competitive processes to conduct staffing actions
49%
51%
The hiring manager wants to bring a very accomplished individual into the federal public service
38%
62%
There was a need to staff the position quickly to meet urgent demands
31%
69%

Source: Survey on Personal Favouritism, Ad Hoc Research, May 2005

70. Survey respondents and focus group participants looked more favourably on staffing by competitive means, as they perceived appointments without competition to be incompatible with merit. This is not to suggest, however, that they saw the competitive process as perfect.

71. Focus group participants felt that competitions could be manipulated to achieve pre-determined outcomes. An example of what was perceived to be an unfair competition was one where the incumbent had been acting in the position for a long period of time. The complaint was that such situations lead to perceptions of favouritism.

72. Doubts were also raised about competitions where the requisite qualifications were expanded to accommodate a particular individual or set of individuals, or restricted to favour or exclude one or more candidates. Similar complaints were registered about the expansion or contraction of the area of selection in order to accommodate a preferred candidate or candidates. This is consistent with the indicators "qualifications" and "area of selection" illustrated in **Exhibit 6**.

73. Desired staffing outcomes are the appointment of competent, non-partisan and representative individuals. Hiring managers should be aware that certain behaviours, even if not illegal or unethical, could create distrust if processes are not handled with proper care and sensitivity. This information should be useful to departmental managers and human resources professionals as they build policies and processes in the new delegated staffing environment created by the new PSEA.

Risk indicators do not always support perceptions

74. We expected that staffing files might contain some indication that personal favouritism had influenced the appointment. In this regard, the review of staffing files confirmed that applying the five risk indicators (**Exhibit 6**) is useful in identifying situations of concern. These indicators suggested that certain types of selection choices are more likely to create the suspicion that personal favouritism has occurred.

75. While the survey indicated that staffing by competitive means was perceived as less likely to involve favouritism, the five indicators could be found in both closed and open competitions. The possibility exists for any type of competition to be tailored to favour a specific individual.

Circumstances play an important role, but can be difficult to fully appreciate from staffing files

76. The review of staffing files emphasized the importance of appreciating the circumstances around a staffing process to discern possible instances of personal favouritism. The use of staffing mechanisms in a questionable manner may create suspicion, but understanding the intention of the decision-makers is essential for any definitive judgement to be made. After identifying high-risk cases from a review of staffing files, interaction with the key stakeholders, that is, the hiring manager(s) and the staffing officers, is a necessary next step. This procedure must be comprehensive; it requires an appreciation of the circumstances influencing the decision-makers, as well as a thorough understanding of the departmental context in which the staffing takes place.

77. The PSC is taking this approach in its oversight role, and it has already proven successful in detecting personal favouritism in a number of organizations. The indicators of personal favouritism identified in this study will provide additional criteria for future oversight work.

78. It is important to note that, while recent audits have revealed some instances of personal favouritism, the incidence we identified to date represents a very small percentage of the total number of staffing transactions that take place annually in the public service. However, the PSC does not believe that any incidence of personal favouritism is acceptable.

Additional rules are not considered necessary

79. Focus group participants believed that the existing staffing values are generally sufficient for identifying where appropriate behaviour begins and ends. Participants spoke regularly (although not always explicitly) about such values as transparency, competency and equity of access, and linked them directly to the dividing line between appropriate and inappropriate behaviour in staffing. Staffing actions are typically perceived as appropriate when:

- they are conducted in a transparent manner, i.e., there has been open communication with employees and applicants about resourcing practices and decisions;
- they are administered in such a manner as to ensure equitable access to employment; and
- they are conducted on the basis of the merit principle, whereby a reasonable set of qualifications has been identified for the position, and where there has been a reasonable, impartial and objective measurement of these qualifications.

80. In our focus groups, tension emerged between upholding the staffing values and maximizing efficiency. Some participants believed that there were situations in staffing where expediency on the one hand, and the time and effort needed to conduct processes in accordance with the staffing values on the other, were in conflict.

81. These situations created a grey zone in terms of personal favouritism. This tension arose from their view that, in some cases, respecting the staffing values can be incompatible with expediency.

82. Focus group participants generally felt that the existing staffing values, if respected, were an adequate safeguard against personal favouritism. They believed that more elaborate staffing procedures were not needed. This perspective was also expressed by expert participants in the round-table discussions. Some felt that if the PSC attempted to design complex processes to prevent favouritism, this would actually exacerbate the situation by decreasing flexibility and encouraging hiring managers to circumvent the staffing system.

Controls are in place to prevent staffing abuses, but more monitoring is needed

83. The belief in the adequacy of the staffing values is consistent with the current evolution in staffing, away from a strictly rules-based system. Focus group participants expressed a general confidence in the current PSEA and its underlying values, and attribute personal favouritism to a failure to uphold them.

84. During the course of debate concerning Bill C-25 (which resulted in the *Public Service Modernization Act* and the new PSEA it encompasses) bargaining agents, among others, asserted that the proposed legislation could raise the risk of personal favouritism by removing existing safeguards and controls. The study team examined the existing staffing controls and compared them to those that will accompany the new Act.

85. Under the current PSEA, deputy heads of departments and agencies are delegated by the PSC to conduct staffing and recruitment according to staffing delegation and accountability agreements signed with the PSC, however, external recruitment and executive appointments generally continue to be administered by the PSC. These agreements stipulate that staffing shall be conducted in a fair, equitable and transparent manner. The outcome should be a competent, representative, and non-partisan workforce. The values of fairness, equity of access and non-partisanship require that staffing be free of personal favouritism.

86. Departments are also required to adhere to the guidelines established in the PSC's Standards for Selection and Assessment. These stipulate that qualifications are to be established according to the requirements of the job to be performed. They also provide general information on methods of assessment, the ultimate choice of which rests with the department.

87. The PSC has put in place a more rigorous and robust audit function which is intended to identify cases where the staffing values, legislation and regulations are not respected. Detection of staffing irregularities has led, and will continue to lead, to the imposition of conditions to or withdrawal of delegated staffing authority.

88. Recourse mechanisms to challenge staffing transactions include appeals and investigations. Appeals may be made against most internal appointments. Investigations can be launched by any person against virtually any matter within the PSC's jurisdiction. Typically, only a small proportion of all staffing transactions are challenged, and an even smaller number are overturned. For example, in 2004-2005 there were 1,223 appeals, of which 213 were allowed. Challenges can be heard further by the Federal Court, the Federal Court of Appeal and, ultimately, the Supreme Court.

89. In implementing the new PSEA, the Commission is ensuring that strong checks and balances are in place. One important reference is the preamble of the new legislation, which articulates many of the current staffing values, i.e., merit, non-partisanship, fairness and transparent employment practices.

90. The definition of merit and the encouragement to delegate staffing authority to the lowest level possible have raised concerns about greater potential for abuse. However, the new legislation also states that the Employer has the authority to establish minimum qualification standards to which departments must adhere (this authority previously rested with the PSC). Furthermore, the new legislation continues to require that a list of merit qualifications be established for the position being staffed, and, for the first time, allows for additional qualifications to meet the current and future needs of the organization. The PSC would normally expect that merit criteria be linked to human resources planning. This should reduce the opportunity to tailor qualifications to benefit a particular individual.

91. The new PSEA does not require more than one person to be considered for an appointment to be made on the basis of merit. As noted earlier, one of the grounds for complaint to the Public Service Staffing Tribunal is abuse of authority by the hiring manager, which is defined to include personal favouritism. In our opinion, managers must be aware of this statutory framework and take the necessary action to mitigate personal favouritism in staffing, both actual and perceived.

92. The PSC continues to have powers to investigate external hiring and any situation of fraud, and to revoke these appointments. Deputy heads now have the power to investigate hirings internal to their departments and to revoke inappropriate appointments. They may also call on the PSC to investigate on their behalf.

93. The PSC will continue to have a mandate to audit departmental staffing activities. We are currently expanding our audit capacity to play as large a role in this area as the Act allows. To complement this, the PSC's new Appointment Delegation and Accountability Instrument continues to identify non-partisanship as a condition of delegation. In cases of significant staffing irregularities, the PSC will remove delegated staffing authority or apply conditions.

94. We are introducing an Appointment Framework to support the new legislation. This Framework provides departments with guidelines for policy design. These include the need to conduct internal monitoring, manage areas of risk and ensure that the staffing values continue to be respected in all staffing decisions. The new PSEA specifies that deputy heads are subject to PSC direction in these areas.

95. The PSC will maintain vigilance through its policies, and its audit and investigation functions. Departments and agencies are also accountable. They must actively monitor their staffing activity, through internal audits and other review measures, to ensure that all of the staffing values, including non-partisanship, are respected. This study provides insights and risk indicators which could be used to assist them with this task.

Conclusion

96. We defined and validated a definition of personal favouritism. This definition can be a starting point for departmental policies on non-partisanship and favouritism. It also gives departments and the PSC a common understanding of the key elements of these behaviours.

97. We did not profile the actual incidence of personal favouritism through this study, but we found the perceived incidence of personal favouritism to be a cause for concern. However, while audits and investigations over the past two years have identified a small number of cases of personal favouritism, the actual incidence we verified to date is low in comparison with the thousands of staffing transactions that take place every year. Regardless of the actual incidence, the PSC believes that personal favouritism is always unacceptable.

98. Our survey data will provide a baseline for measuring whether policies and practices associated with the new PSEA have been effective in changing perceptions. Section 136 of the new legislation requires a review of the Act, its administration and operation, five years after implementation. This evaluation could provide an opportunity to conduct another survey of public servants to assess the extent to which perceptions about personal favouritism have increased, diminished or remained the same.

99. Focus group and round-table participants, as well as survey respondents, distinguished between appropriate and inappropriate behaviours, while recognizing that there is a grey zone where perceptions vary. While these perceptions may not correspond precisely to every department's reality, hiring managers and their human resources advisors should be able to recognize the activities that generate and sustain suspicions of personal favouritism and can act accordingly. This may require better communication with employees, and more transparency.

100. We identified risk factors and behaviours that managers need to address in order to avoid allegations and perceptions of personal favouritism. The review of staffing transactions identified five categories of risks related to personal favouritism, which provide additional oversight tools for the PSC, as well as a guide to departments as they continue their own active monitoring.

101. We have put in place a new control framework for staffing and will use our audit and investigation powers to make assessments and to take action where abuses are found.

102. Perceptions of personal favouritism in the federal public service are worrisome. A healthy public service cannot co-exist with a belief that personal favouritism occurs. Such perceptions generate suspicion and distrust, and may be a disincentive for talented Canadians to join the public service. It is important to note that although we have gathered evidence, through audits and investigations, of a small number of cases of personal favouritism, they are very few compared to the thousands of staffing transactions that take place annually.

103. PSC audits will continue to examine personal favouritism as part of their general inquiry. Experience with the file review suggests that, in order to effectively control potential incidents of personal favouritism in the long term, audits should occur within a fairly short period after the results of a selection process are known. The passage of time will affect the availability of information about the successful candidate's work history, as well as the opportunity to talk to staffing decision-makers and other stakeholders – the key to identifying and understanding the circumstances behind the staffing process.

About the study

Objective

The study was conducted in order to improve understanding of personal favouritism, within the context of federal public service staffing, by both the PSC and by departments and agencies. The four objectives were:

- to define and validate a definition of personal favouritism;
- to profile the incidence of personal favouritism;
- to identify appropriate and inappropriate behaviours; and
- to assess the risk of personal favouritism especially within the context of the new *Public Service Employment Act*.

Approach

We conducted the study in three phases. Phase I was exploratory. It involved interviews within the PSC, as well as a review of relevant literature and jurisprudence.

Phase II involved a round-table session with experts in public administration, human resources and collective bargaining. This group provided advice to the Commission on personal favouritism and possible avenues for further study.

Phase III had two aspects: gauging perceptions of personal favouritism through focus groups and a survey of public servants; and determining the extent to which indicators of personal favouritism could be detected in staffing files.

Perceptions were measured via focus groups and a Web survey. A total of 15 focus groups were held in seven cities across Canada. Participants were chosen from a random sample stratified according to position (manager or non-manager), city, and first official language. These sessions were moderated, on behalf of the PSC, by Patterson, Langlois Consultants. Separate focus groups were held for managers and non-managers in French and in English. Approximately 80 public servants were involved in the exercise.

A total of 2,579 federal public servants responded to a Web survey administered, on behalf of the PSC, by Ad Hoc Research. Selection was based on a random sample stratified according to occupational position: executives, managers below the executive level, and non-managers. Sampling took place in two steps. A first sample of 21,935 public servants was drawn resulting in 9,117 for whom e-mail addresses could be located. This second sample cannot be assumed to be representative of the entire population. The respondents represented 28% of these 9,117 who were invited to complete the survey. The sample was drawn from the population of public servants working in organizations under the PSEA, in addition to a small number of casual employees and students. Survey respondents covered a wide variety of key demographic variables such as department size, gender, region, employment equity group and occupational position.

In order to test and validate indicators of personal favouritism, 226 staffing files were analyzed by PSC staffing specialists. The files were selected on a random basis, but were not based on the entire PSEA universe as departments and agencies already being audited by the PSC were excluded from consideration. For this reason, as well as the small number of files examined, the sample should not be considered representative of all staffing transactions occurring across the federal public service.

These files comprise the essential documentation related to staffing transactions which took place, primarily in 2003 and 2004, in 40 different departments and agencies under the PSEA. Anticipating that it would be unlikely to find definitive evidence of personal favouritism within the files, we classified them as high-, medium- or low-risk according to a series of risk indicators. These indicators were identified by PSC staffing specialists.

Study Team

Acting Vice-Presidents, Audit Branch:
Daphne Dolan, Kathryn Elliott

Director General, Audit Operations:
Michael Corber

Studies Manager:
André Hubert

Study Leader:
Chris Wilson

Analysts:
Donna Barbagallo, Gary Comrie, Sylvia Doucet-Jeffrey, Ruth Fox, Terry Kirouac, Diana Larivière, Brenda Mansfield, Sheilagh McLean, and Carol Milchak

Commission de la fonction publique du Canada

Public Service Commission of Canada

Étude sur le favoritisme personnel dans la dotation et le recrutement à la fonction publique fédérale

Rapport de la Commission de la fonction publique du Canada

Octobre 2005

Canada

Commission de la fonction publique du Canada
300, avenue Laurier Ouest
Ottawa (Ontario) K1A 0M7
Canada

Renseignements : (613) 992-9562
Télécopieur : (613) 992-9352

Le présent rapport est également disponible sur notre site Web à l'adresse suivante : **www.psc-cfp.gc.ca**

N° de catalogue : SC3-110/2005
ISBN 0-662-69281-0

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par la Commission de la fonction publique du Canada, 2005

Étude sur le favoritisme personnel dans la dotation et le recrutement à la fonction publique fédérale

Rapport de la Commission
de la fonction publique du Canada

Octobre 2005

Tous les travaux d'étude pour le présent rapport ont été exécutés conformément au mandat législatif et aux politiques sur les études de la Commission de la fonction publique du Canada. Diverses méthodes et techniques ont servi à l'élaboration et à la présentation des constatations de l'étude.

Table des matières

Résumé 2

Introduction 3
- Le principe du mérite a été élaboré dans le but d'améliorer la qualité de la fonction publique 4
- Des questions ont été soulevées quant à l'augmentation possible de l'incidence du favoritisme personnel 6
- Les vérifications de la CFP ont révélé des exemples de favoritisme personnel 6

Objet de l'étude 7

Constatations 8
- La définition de travail du favoritisme personnel de la CFP a été peaufinée et validée 8
- La perception de justice dans la dotation est positive 11
- On croit que le favoritisme personnel existe 11
- Les comportements qui contribuent à alimenter la perception au sujet du favoritisme personnel ont été définis 12
  - L'embauche d'amis et amies ou de parents est vue comme le comportement le plus problématique 12
  - Les tentatives de manipulation du système de dotation soulèvent de l'inquiétude 14
  - Le réseautage, l'embauche d'entrepreneurs et le recours à l'emploi temporaire et aux nominations intérimaires à long terme causent moins d'inquiétude 17
  - Un certain nombre de répondants et de répondantes était plus susceptible de percevoir du favoritisme personnel 18
- L'équipe de l'étude a dégagé un certain nombre d'indicateurs de risque associés au favoritisme personnel 20
- Les indicateurs de risque ne confirment pas toujours les perceptions 23
- Les circonstances jouent un rôle important, mais elles peuvent difficilement être établies à partir des dossiers de dotation 23
- L'ajout de nouvelles règles n'est pas considéré nécessaire 24
- Les mesures de contrôle visant à prévenir les abus en dotation existent, mais il faut accroître la surveillance 25

Conclusion 27

À propos de l'étude 29

Résumé

1. La Commission de la fonction publique (CFP) a réalisé une étude sur le favoritisme personnel après que des éléments probants recueillis dans le cadre de vérifications antérieures aient mis au jour des préoccupations selon lesquelles le favoritisme personnel aurait cours dans un certain nombre de ministères et d'organismes. Ces constatations nous suggéraient également que les fonctionnaires comprenaient mal en quoi consistait le favoritisme personnel, ce qui risquait d'avoir des conséquences négatives sur la dotation.

2. Dans le cadre de la présente étude, un sondage auprès d'un échantillon de fonctionnaires et des groupes de discussion ont été réalisés. Les répondantes et répondants croient en général qu'ils ont reçu un traitement équitable (72 p. 100) et qu'il était possible d'obtenir des renseignements sur les postes à doter (71 p. 100). Malgré ces résultats généralement positifs, les répondants et répondantes au sondage croient à l'existence du favoritisme personnel en dotation.

3. Ainsi, 16 p. 100 d'entre eux croient qu'il y a souvent ou toujours du favoritisme personnel dans leur unité de travail et 29 p. 100 croient qu'il y en a parfois. Pourtant, bien que de récentes enquêtes et vérifications de la CFP aient révélé un faible nombre de cas de favoritisme personnel, rares sont les cas prouvés en comparaison du nombre élevé d'opérations de dotation qui ont lieu chaque année.

4. Les répondants et répondantes au sondage et les participants et participantes aux groupes de discussion comprennent bien le concept de favoritisme personnel. Ces personnes affirment être en mesure de faire la distinction entre les comportements appropriés et ceux qui ne le sont pas. Elles ont par ailleurs été en mesure de peaufiner et de valider la définition du « favoritisme personnel » sur laquelle nous nous appuyions. Elles considèrent que l'embauche de parents et d'amis proches de même que toute tentative visant à contourner les règles du système de dotation constituent des cas flagrants de favoritisme personnel. Par contre, elles s'inquiètent moins de l'accès plus aisé aux emplois de la fonction publique qu'ont les entrepreneurs et le personnel temporaire par rapport au grand public. Or, ce dernier point préoccupe encore grandement la CFP, qui continuera de surveiller la situation de près.

5. Notre recherche montre aussi que les situations donnant lieu à des perceptions de favoritisme personnel ne sont pas toutes simples, ce qui suggère que la définition et des messages clairs concernant les comportements acceptables seraient utiles aux gestionnaires d'embauche au sein de la fonction publique.

6. Les participants et participantes aux groupes de discussion estiment que, dans la mesure où elles sont respectées, les valeurs de dotation actuelles constituent une protection suffisante contre le favoritisme personnel. Ils se disent contre l'élaboration de nouvelles règles visant à prévenir le phénomène, craignant que l'efficience et la souplesse de gestion ne s'en ressentent.

   Les participants et participantes aux groupes de discussion considèrent qu'une nomination est appropriée lorsque les conditions suivantes sont réunies :

   - le processus est transparent et l'accès à l'emploi est équitable;
   - un ensemble raisonnable de qualifications est déterminé;
   - l'évaluation des qualifications est impartiale et objective.

7. La CFP a pris connaissance d'un échantillon de dossiers de dotation afin de déterminer s'ils contenaient des données observables dénotant des indices de favoritisme personnel. Pour ce faire, elle a élaboré et appliqué cinq grands groupes d'indicateurs de risque : La dernière situation d'emploi de la personne visée lui procure-t-elle un avantage indu? Les qualifications requises, la zone de sélection ou les méthodes d'évaluation ont-elles été adaptées en vue de favoriser une personne en particulier ou ont-elles été modifiées en cours de processus? L'un des membres du jury de sélection entretient-il un lien avec un candidat ou une candidate qui rend impossible son évaluation impartiale? Ces indicateurs fourniront à la CFP des critères additionnels sur lesquels elle appuiera ses activités de surveillance et ils serviront aussi aux ministères dans leurs travaux de suivi et leurs vérifications internes.

Introduction

8. La CFP a entrepris en 2004 une étude sur le favoritisme bureaucratique en dotation et en recrutement. L'étude faisait suite à une période de consultations au sein de la CFP à l'automne 2003. Nous affirmions alors qu'une des conditions de l'impartialité de la fonction publique était l'absence de favoritisme bureaucratique. La Commission estimait également que le concept n'était pas suffisamment clair et qu'il était mal compris.

9. Dans notre rapport annuel 2002-2003, nous faisions remarquer que, même si bon nombre de ministères et d'organismes disposaient de mesures de protection assurant l'impartialité de leur système de dotation, « le niveau de compréhension de ce qu'est le favoritisme bureaucratique n'[était] pas satisfaisant. » Pour remédier à la situation, nous nous étions engagés à mener une étude spéciale.

10. L'étude en question s'est attardée exclusivement à la dotation et au recrutement. On n'y aborde pas les autres fonctions de gestion des ressources humaines (telles que la formation, la rémunération et la classification) qui pourraient, elles aussi, être entachées de favoritisme personnel.

11. Comme la nouvelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP) utilise le terme « favoritisme personnel », c'est celui que nous préférerons à « favoritisme bureaucratique » tout au long du présent rapport.

Le principe du mérite a été élaboré dans le but d'améliorer la qualité de la fonction publique

12. Lorsque la fonction publique fédérale n'en était encore qu'à ses débuts, la dotation était très souvent influencée par les relations politiques. C'est ce qu'on appelait le favoritisme politique. Ce phénomène donnait lieu à des pratiques inefficientes et soulevait des doutes quant à la compétence des personnes recrutées et promues. Les préoccupations relatives aux répercussions négatives du favoritisme politique ont mené à l'adoption de la *Loi sur le service civil* de 1908, loi qui, suivant les modifications apportées en 1918, a mené à la création de la Commission du service civil, organisme indépendant relevant du Parlement et dont le mandat consistait à s'assurer que les nominations étaient fondées sur le mérite.

13. La CFP moderne a vu le jour en 1967 avec l'adoption de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP), qui visait à assurer l'application du mérite et de processus en bonne et due forme en dotation. Le mérite, qui n'était pas explicitement défini dans la Loi, a par la suite été interprété par les tribunaux comme correspondant à l'embauche de la personne la « plus qualifiée ».

14. Les modifications apportées à la LEFP en 1993 introduisaient le concept de « mérite individuel ». Le mérite ainsi défini pouvait dès lors être évalué par rapport à une norme de compétence établie au préalable. À l'époque, le favoritisme personnel en dotation était considéré aussi incompatible avec le mérite que l'était le favoritisme politique.

15. Dans les années 1990, on a délaissé les systèmes fondés sur les règles au profit d'une approche s'appuyant sur les valeurs clés qui sous-tendent la *Loi*. C'est dans cette optique que la CFP a défini les valeurs fondamentales sur lesquelles repose la LEFP, son règlement d'application et la jurisprudence connexe, de même que les principes de gestion et de prestation des services applicables à la dotation (voir la **pièce 1**). La définition de l'une des valeurs clés liées aux résultats, à savoir l'impartialité, a été élargie de manière à englober l'absence de favoritisme, qu'il soit de nature politique ou bureaucratique (personnel).

Pièce 1 : Valeurs et principes de dotation

Valeurs liées aux résultats

Compétence – Qualités qui garantissent que les fonctionnaires sont qualifiés pour exercer leurs fonctions dans la fonction publique.

Représentativité – La composition de la fonction publique correspond à celle du marché du travail.

Impartialité – Les employées et employés sont nommés et promus objectivement, sans favoritisme politique ou bureaucratique.

Valeurs liées aux processus

Justice – Des pratiques justes favorisent la prise de décisions objectives, sans favoritisme politique ou bureaucratique et témoignent d'un juste traitement des fonctionnaires et des candidats et candidates.

Égalité d'accès – Des pratiques équitables favorisent l'égalité d'accès aux possibilités d'emploi, sont sans obstacles systémiques et englobent tous les groupes.

Transparence – Des pratiques transparentes favorisent la franchise dans les communications avec les fonctionnaires et les candidats et candidates concernant les méthodes et décisions de dotation.

Principes de gestion et de prestation des services

Souplesse – Les méthodes de ressourcement sont adaptées aux besoins particuliers du ministère.

Capacité financière et efficience – Les méthodes de ressourcement utilisées permettent de rentabiliser les dépenses; leur exécution est simple, rapide et efficace.

Source : CFP

Des questions ont été soulevées quant à l'augmentation possible de l'incidence du favoritisme personnel

16. La nouvelle LEFP, adoptée en 2003, concrétise le virage qui s'était amorcé en vue d'adopter une approche de la dotation davantage fondée sur les valeurs. La nouvelle *Loi* renferme une définition plus large du mérite (« La Commission n'est pas tenue de prendre en compte plus d'une personne pour faire une nomination fondée sur le mérite » paragraphe 30(4)). De plus, elle accorde davantage de latitude aux gestionnaires et elle favorise la subdélégation exhaustive, par les administrateurs généraux et administratrices générales, des pouvoirs de dotation au plus bas échelon possible dans leur organisation. Ces changements ont soulevé des inquiétudes quant aux risques accrus de favoritisme personnel qu'ils pourraient entraîner.

17. Bien qu'il existe une perception selon laquelle certains éléments liés à la marge de manœuvre que prévoit la nouvelle *Loi* peuvent accroître les risques, celle-ci renferme des dispositions visant expressément le favoritisme personnel. Pour l'ensemble de la fonction publique, les recours relèveront désormais du Tribunal de la dotation de la fonction publique, qui entendra les plaintes à l'encontre de nominations entachées d'allégations d'abus de pouvoir ou du défaut d'avoir évalué une personne dans la langue officielle de son choix. La nouvelle *Loi* précise que l'« on entend notamment par "abus de pouvoir" la mauvaise foi et le favoritisme personnel » (paragraphe 2(4)). De plus, le préambule de la *Loi* fait ressortir certaines valeurs, réitérant ainsi l'importance du mérite, de l'impartialité, de la justice et de la transparence.

Les vérifications de la CFP ont révélé des exemples de favoritisme personnel

18. Les constatations de nos vérifications des dernières années ont alimenté nos préoccupations à propos de la possibilité de cas de favoritisme personnel dans la fonction publique fédérale. Les vérifications du Programme fédéral d'expérience de travail étudiant (2003), du Commissariat à la protection de la vie privée (2003) et du Programme de la sécurité industrielle de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (2005) ont mis au jour certains cas de favoritisme personnel. Elles ont révélé que certains gestionnaires avaient eu recours à des réseaux fermés ou extrêmement limités pour recruter et promouvoir des personnes choisies à l'avance.

19. L'*Étude thématique sur les valeurs en dotation : Impartialité et transparence des activités de recrutement et de promotion à la fonction publique*, menée par la CFP en 2001, laissait entendre que le favoritisme personnel était mal compris dans les ministères et les organismes. Nous estimions alors que cela pouvait être un facteur à l'œuvre dans les cas de favoritisme personnel.

Objet de l'étude

20. La présente étude avait d'abord et avant tout des visées descriptives et exploratoires. Elle visait quatre objectifs généraux :

- formuler et valider une définition du favoritisme personnel;
- établir l'incidence du favoritisme personnel;
- définir les comportements appropriés et inappropriés;
- évaluer les risques associés au favoritisme personnel, en particulier dans le contexte de la nouvelle LEFP.

Méthodologie

21. Quatre activités distinctes ont contribué à la rédaction du présent rapport. Les rapports relatifs à chacune d'elles sont affichés sur le site Web de la CFP.

22. Premièrement, une table ronde a été organisée, au nom de la CFP, par le Forum des politiques publiques, dans le but d'obtenir l'avis de spécialistes sur la question.

23. Deuxièmement, à l'automne 2004, des groupes de discussion ont été organisés un peu partout au pays, au nom de la CFP, par la firme Patterson, Langlois Consultants, afin d'obtenir une meilleure compréhension des perceptions des fonctionnaires. L'exercice a permis aux participants et participantes de définir les grands enjeux entourant la question du favoritisme personnel.

24. Troisièmement, à l'hiver 2005, bon nombre de ces enjeux ont été validés par un sondage en ligne mené auprès de plus de 2 500 fonctionnaires et administré par *Ad hoc recherche*. Le sondage a également permis de quantifier les perceptions des fonctionnaires.

25. Enfin, pour aller au-delà des perceptions, nous avons pris connaissance d'un certain nombre de dossiers de dotation afin de déterminer s'ils contenaient des données observables suggérant qu'il y avait eu favoritisme personnel.

26. Pour plus de renseignements sur la méthodologie, on consultera la rubrique intitulée « **À propos de l'étude** » à la fin du présent rapport.

Constatations

La définition de travail du favoritisme personnel de la CFP a été peaufinée et validée

27. Après des consultations internes, l'équipe de l'étude a rédigé une définition de travail du favoritisme personnel. Elle est parue dans le rapport annuel 2003-2004 de la CFP, dans lequel on précisait que des recherches plus approfondies permettraient ultérieurement de la valider. La définition a depuis reçu l'aval des participants et participantes à l'étude et de tout un éventail de conseillers et conseillères.

Pièce 2 : Définition validée du favoritisme personnel

Pour ce qui est du processus de dotation et de recrutement à la fonction publique fédérale, le favoritisme personnel vise une mesure ou une attitude inappropriée de la part d'un ou d'une fonctionnaire qui, en utilisant ses connaissances, ses pouvoirs ou son influence, accorde un avantage indu ou un traitement préférentiel à : 1) une employée ou un employé actuel ou à 2) une candidate ou un candidat, en vue d'un emploi à la fonction publique, afin d'en tirer un gain personnel contraire au bien de l'organisation.

La définition comporte quatre éléments principaux :

- la personne qui commet l'action (c.-à-d. le ou la fonctionnaire qui agit de façon inappropriée);
- la mesure ou la conduite inappropriée (c.-à-d. un abus de pouvoir (motif de recours en vertu de la nouvelle LEFP) comme la manipulation ou le détournement inacceptable du processus de dotation en faisant fi des valeurs de dotation de la fonction publique);
- les résultats qu'entraîne la mesure ou la conduite inappropriée (c.-à-d. accorder un avantage indu);
- le motif sous-jacent (c.-à-d. le gain personnel contraire au bien de l'organisation).

Source : Direction générale de la vérification de la CFP

28. Dans l'ensemble, les participants et participantes aux groupes de discussion ont validé notre définition. Selon ces personnes, le fait qu'elle se limite à la dotation et au recrutement, au lieu d'englober d'autres domaines (comme la formation, la rémunération ou l'approvisionnement), constitue l'un de ses points forts, tout comme le fait qu'elle vise à la fois la dotation interne et le recrutement externe.

29. La définition désignait initialement le « gain personnel ou réciproque » comme le principal motif de favoritisme personnel. Or, les participants et participantes avaient quelques réserves à ce sujet : ils et elles estimaient que, par définition, la personne qui fait l'objet d'une mesure de dotation en tire nécessairement un « gain ».

30. La notion de « gain personnel », prise isolément, n'était pas considérée comme l'élément déterminant du favoritisme personnel. Les participants et participantes ont plutôt fait référence à la notion de « bien de l'organisation ». Ces personnes estimaient qu'un ou une gestionnaire qui agirait « pour le bien de l'organisation » ne serait normalement pas considéré comme ayant embauché ou promu des personnes sur la foi du favoritisme personnel, quand bien même les valeurs de dotation ne seraient pas respectées à la lettre. Certes, ce type de mesures de dotation pourrait être taxé de mauvaise gestion, mais il ne pourrait pas être considéré comme du favoritisme personnel.

31. Par contre, la violation des valeurs de dotation pour des considérations personnelles ou subjectives (gain personnel) était perçue comme l'essence même du favoritisme personnel. Le gain personnel, par opposition au bien de l'organisation, a été confirmé comme élément clé de la définition.

32. Ce dernier concept est ressorti de la réflexion suivante : même si les participants et participantes se disaient en mesure de déceler les comportements clairement inappropriés, comme le népotisme, il demeurait un grand nombre de zones grises à propos desquelles on pouvait difficilement porter un jugement sans équivoque. De telles zones grises pourraient inclure entre autres la situation où la personne la plus qualifiée serait un ami ou une amie, voire un parent, du gestionnaire d'embauche; ou encore la situation où le gestionnaire d'embauche engagerait quelqu'un qu'il connaît dans le but d'atténuer les risques associés à l'embauche d'une personne dont on ignore la compétence.

33. Notre définition de travail a été légèrement modifiée par suite des résultats issus des groupes de discussion. Le concept de « gain réciproque » en a été retiré, tandis que celui de « gain personnel », s'il a été conservé, a été relié à l'idée qu'il était « contraire au bien de l'organisation ». Les quatre éléments clés de la définition ont été intégrés au sondage. Comme l'illustre la **pièce 3**, les notions de « traitement préférentiel » et d'« avantage indu » étaient perçues comme les éléments centraux de la définition, même si la majorité des personnes interrogées (59 p. 100) s'entendaient pour dire que les quatre éléments étaient indispensables. Dans la conclusion de la partie du questionnaire qui portait sur la définition, on demandait aux personnes interrogées si d'autres éléments devraient y être ajoutés. La grande majorité d'entre elles (86 p. 100) ont dit que non.

Pièce 3 : Proportion des répondants et répondantes qui estiment que chaque élément devrait être inclus dans la définition du favoritisme personnel

Élément de la définition	Pourcentage de répondants et répondantes en accord
La notion de traitement préférentiel accordé à un candidat ou à une candidate ou à un employé ou à une employée	90 %
La notion d'avantage indu accordé à un candidat ou à une candidate ou à un employé ou à une employée	89 %
La notion que des personnes prenant part à la décision en retirent un gain personnel	77 %
La notion que les motifs des personnes prenant part à la décision en matière de dotation sont contraires au bien de l'organisation	75 %

Source : Sondage sur le favoritisme personnel dans la fonction publique fédérale, mené par Ad hoc recherche en mai 2005.

34. Le fait que la définition ait été validée par les participants et participantes aux groupes de discussion, les répondants et répondantes au sondage et les dirigeants et dirigeantes de notre comité consultatif témoigne de sa pertinence et de son utilité.

35. Cet exercice a par ailleurs mené à deux conclusions. Premièrement, certains faits montrent que les fonctionnaires ont une très bonne idée de ce qui est bien et de ce qui est mal en matière d'embauche. En effet, les participants et participantes aux groupes de discussion de même que les répondants et répondantes au sondage ont affirmé pouvoir distinguer les comportements appropriés d'avec ceux qui ne le sont pas. De plus, les personnes interrogées avaient une idée d'une définition du favoritisme personnel. L'existence de zones grises donne à croire que la définition, combinée à des messages simples quant à ce qui constitue un comportement acceptable, serait utile aux gestionnaires d'embauche de l'ensemble de la fonction publique.

36. La compréhension des motifs contribuera grandement à établir les circonstances qui conduisent vers la perception de favoritisme personnel. Cela devrait appuyer les ministères, qui doivent surveiller leurs propres activités de dotation, et la CFP, qui évalue les activités de dotation par rapport à l'ensemble des valeurs de dotation, dont l'impartialité.

La perception de justice dans la dotation est positive

37. Dans l'ensemble, les fonctionnaires interrogés lors de notre sondage sur le favoritisme personnel mené par Ad Hoc Recherche estiment avoir été traités avec justice lors de processus de recrutement ou de promotion. Ainsi, 72 p. 100 des répondants et répondantes jugent avoir été traités avec justice et 28 p. 100 pensent le contraire. Ces résultats sont similaires à ceux observés lors du Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux de 2002.

38. En outre, 71 p. 100 des répondants et répondantes à notre sondage considèrent que les gens ont une occasion égale d'obtenir de l'information sur les possibilités d'emploi. De même, 64 p. 100 estiment que la plupart du temps les gens sont embauchés en raison de leur capacité à effectuer le travail.

39. Malgré ces constatations généralement positives, les répondants et répondantes à notre sondage ont aussi la perception qu'on se livre au favoritisme personnel en ce qui touche la dotation.

On croit que le favoritisme personnel existe

40. Ainsi, 16 p. 100 des répondants et répondantes à notre sondage croient qu'il y a souvent ou toujours du favoritisme personnel dans leur unité de travail. Et un autre groupe de 29 p. 100 croient qu'il y en a parfois. Lorsque interrogées sur la perception qu'elles avaient de son ampleur dans leur ministère, les personnes donnaient des réponses plus élevées : 28 p. 100 croient qu'il y a souvent ou toujours du favoritisme personnel, 45 p. 100 croient qu'il y en a parfois.

41. Les répondants et répondantes avaient plus de mal à évaluer l'incidence du favoritisme personnel à l'extérieur de leur unité de travail ou de leur ministère. Lorsque interrogées sur la perception qu'elles avaient de son ampleur à l'échelle de la fonction publique, 39 p. 100 des personnes ont été incapables de se prononcer.

42. Il est préoccupant de noter que seulement 55 p. 100 des répondants et répondantes croient que le favoritisme personnel se produit rarement ou jamais dans leur unité de travail, ce qui suggère que beaucoup en ont fait l'expérience ou en ont pris connaissance au cours de leur carrière.

43. Les résultats du sondage vont dans le même sens que ceux des groupes de discussion, la plupart des participantes et participants affirmant avoir observé des cas de favoritisme personnel dans leur milieu de travail ou en avoir eu connaissance. Même si on réussissait rarement à faire le décompte précis du nombre de cas de favoritisme, les participants et participantes connaissaient l'existence du phénomène, un certain nombre croyant même qu'il était fréquent.

44. Le *Sondage sur les nominations* de la CFP a également révélé ces perceptions de favoritisme personnel. Lors de la plus récente édition du sondage, réalisé deux fois par année par la CFP, environ le tiers des 750 personnes récemment nommées qui ont répondu ont dit être d'accord ou fortement d'accord avec l'affirmation selon laquelle le processus de dotation de leur ministère était exempt de favoritisme personnel. Un autre tiers était en désaccord ou fortement en désaccord, tandis que le tiers restant n'était ni en accord, ni en désaccord ou ne savait pas.

Les comportements qui contribuent à alimenter la perception au sujet du favoritisme personnel ont été définis

45. Les participants et participantes aux groupes de discussion et à la table ronde, tout comme les répondants et répondantes au sondage, étaient à même de faire la distinction entre un comportement approprié et un comportement inapproprié, tout en reconnaissant l'existence de zones grises où une telle distinction n'est pas toujours facile à faire. Les comportements inappropriés ont été divisés en catégories selon la perception qu'ils et elles avaient de leur gravité.

L'embauche d'amis et amies ou de parents est vue comme le comportement le plus problématique

46. L'embauche de membres de la famille ou d'amis et amies proches a été considérée comme l'un des comportements les plus discutables. La plupart des participants et participantes aux groupes de discussion s'entendaient pour dire que, si ce comportement n'était pas toujours synonyme de favoritisme personnel, l'image projetée était très négative. Par conséquent, il ne serait considéré acceptable que dans les circonstances les plus exceptionnelles, lorsque le membre de la famille est la seule personne qualifiée ou la plus qualifiée.

47. On a présenté aux répondants et répondantes au sondage 14 situations, leur demandant, pour chacune d'elles, de déterminer si, à leur avis, elle contenait des signes de favoritisme personnel (voir la **pièce 4**). Les deux situations les plus susceptibles d'être vues comme du favoritisme personnel portaient sur l'embauche d'amis et amies, d'une part, et de parents, d'autre part. Respectivement, 86 p. 100 et 84 p. 100 des répondants et répondantes ont répondu que cette façon de faire constituait du favoritisme personnel.

Pièce 4 : Pourcentage des participants et participantes au sondage qui ont répondu qu'une situation donnée constituerait certainement ou probablement une preuve de favoritisme personnel*

Situations de dotation	Pourcentage
La candidate reçue ou le candidat reçu était un ami ou une amie de quelqu'un ayant participé à la prise de décision en matière de dotation.	86 %
La candidate reçue ou le candidat reçu était un parent de quelqu'un ayant participé à la prise de décision en matière de dotation.	84 %
Les qualifications requises pour le poste étaient différentes de celles qui sont normalement utilisées pour des postes similaires dans l'unité de travail.	84 %
La candidate reçue ou le candidat reçu a été nommé sans concours.	78 %
La candidate reçue ou le candidat reçu avait obtenu plusieurs promotions en peu de temps dans la même unité de travail.	75 %
Un cadre supérieur ou une cadre supérieure passe d'un lieu de travail à un autre avec un membre ou des membres de son équipe de gestion (p. ex. directeur général, directeur).	74 %
La zone de sélection utilisée était différente de celle normalement utilisée pour doter des postes semblables dans l'unité de travail.	73 %
Un cadre supérieur ou une cadre supérieure passe d'un lieu de travail à un autre avec son personnel de bureau immédiat (p. ex. secrétaire).	71 %
La candidate reçue ou le candidat reçu avait été reclassifié plusieurs fois dans la même unité de travail.	68 %
La candidate reçue ou le candidat reçu connaissait quelqu'un ayant participé à la prise de décision en matière de dotation grâce à un réseau professionnel ou officieux en milieu de travail.	62 %
La candidate reçue ou le candidat reçu avait déjà travaillé dans une autre organisation avec quelqu'un ayant participé à la prise de décision en matière de dotation.	57 %
La candidate reçue ou le candidat reçu avait déjà travaillé comme entrepreneur pour l'unité de travail.	54 %
La candidate reçue ou le candidat reçu avait occupé le poste de façon intérimaire pendant une longue période.	46 %
La candidate reçue ou le candidat reçu avait déjà occupé un emploi temporaire dans l'unité de travail.	43 %

* Les répondants et répondantes devaient choisir l'une des quatre options suivantes qui leur permettaient de déterminer la mesure dans laquelle chacune des 14 situations présentait des preuves de favoritisme personnel : « certainement », « probablement », « probablement pas » et « pas du tout ». La catégorie « je ne sais pas » n'était pas offerte. Les répondants et répondantes devaient choisir l'une des quatre options pour passer à la question suivante.

Source : Sondage sur le favoritisme personnel dans la fonction publique fédérale, mené par Ad hoc recherche en mai 2005.

48. La perception négative que les personnes interrogées avaient de l'embauche de parents ou d'amis et amies s'accompagnait cependant d'importantes mises en garde. Les participants et participantes aux groupes de discussion estimaient que le fait d'être parent d'un ou une fonctionnaire ne devrait pas, en soi, constituer un motif suffisant pour restreindre l'accès d'une personne à un emploi dans la fonction publique. Par exemple, lorsque le répertoire de personnes qualifiées est limité, l'embauche d'un membre de la famille peut être justifiable. Les participants et participantes étaient conscients qu'il est de la plus haute importance d'éviter tout conflit d'intérêts lorsqu'une personne prend directement part à l'embauche de membres de sa famille.

49. À notre avis, pour éviter les conflits d'intérêts, on ne devrait jamais accepter qu'un ou une fonctionnaire prenne directement ou indirectement part à l'embauche ou à la promotion d'un membre de la famille ou d'amis et amies proches. Serait également visé par cette interdiction le fait d'influencer un ou une autre fonctionnaire, qu'il s'agisse d'un ou une collègue ou d'un ou une subalterne, afin qu'un parent ou un ami ou une amie proche soit embauché.

Les tentatives de manipulation du système de dotation soulèvent de l'inquiétude

Zone de sélection

Caractéristiques géographiques, professionnelles et organisationnelles auxquelles doivent se conformer les candidates et candidats éventuels pour être admissibles à une nomination au sein de la fonction publique fédérale. Dans un processus sans concours, la zone de sélection détermine qui bénéficie du droit d'appel.

50. Les répondants et répondantes au sondage se sont également dits inquiets des tentatives d'entrave à l'intégrité du processus de dotation. Songeons entre autres aux situations telles que celle où les qualifications requises pour un poste étaient différentes de celles normalement utilisées pour des postes similaires dans l'unité de travail (84 p. 100 des répondants et répondantes au sondage estimaient que cela constituait un exemple de favoritisme personnel); celle où la personne reçue a été nommée sans concours (78 p. 100 des répondants et répondantes au sondage estimaient que cela constituait un exemple de favoritisme personnel); et celle où la zone de sélection utilisée était différente de celle normalement utilisée pour des postes semblables dans l'unité de travail (73 p. 100 des répondants et répondantes au sondage estimaient que cela constituait un exemple de favoritisme personnel).

51. Les participants et participantes aux groupes de discussion se sont dits préoccupés par tout comportement compromettant l'intégrité du processus de dotation. Ils et elles estimaient toutefois que la détermination des qualifications requises, quoique quelque peu subjective, pouvait très difficilement se soustraire à l'observation extérieure. En effet, si un ou une gestionnaire d'embauche tentait de manipuler les critères associés à un emploi, comme sa démarche se fait pour ainsi dire au grand jour, il serait aisé pour n'importe quel observateur extérieur ou observatrice extérieure de comparer les qualifications retenues avec celles normalement requises pour des postes similaires.

52. Faisons cependant remarquer que ce ne sont pas toutes les manipulations des qualifications qui sont ainsi évidentes. Dans nos récentes vérifications, nous avons trouvé des exemples de situations où les qualifications avaient été adaptées en vue de favoriser une personne ou un groupe de personnes en particulier, tant dans le cadre de concours auxquels le public était admissible que de concours destinés uniquement aux fonctionnaires. On avait par exemple modifié les exigences liées aux études, aux langues officielles et à la sécurité de manière à les faire correspondre au profil d'une personne donnée.

53. Dans quelques cas, nous avons découvert des preuves de favoritisme personnel et avons soumis le dossier à la CFP pour enquête. Dans d'autres, aucun lien personnel n'était apparent. Le ou la gestionnaire pouvait très bien avoir entendu parler d'une personne provenant d'une organisation où il ou elle avait travaillé antérieurement ou avoir reçu le curriculum vitæ d'une personne qui semblait satisfaire dans l'ensemble aux exigences du poste, et changeait alors certaines qualifications pour accélérer le processus de dotation.

54. Les participants et participantes aux groupes de discussion et les répondants et répondantes au sondage s'entendaient pour dire que les nominations sans concours et la modification de la zone de sélection constituaient des pratiques préoccupantes. Bon nombre de participants et participantes aux groupes de discussion ne considéraient pas les nominations sans concours comme un moyen de dotation légitime. Ces dernières avaient en effet tendance à éveiller leurs soupçons. Ils et elles préféraient que les candidats et candidates soient choisis par voie de concours.

55. Les nominations sans concours constituent pourtant une option de dotation valable qui peut être utilisée dans les cas de mérite individuel (évaluation par rapport à une norme) ou relatif (personne la plus qualifiée). Ce type de nomination fait généralement l'objet d'un droit de recours. À notre avis, les fonctionnaires connaissent mal ce mécanisme de dotation et de recrutement, ce qui peut expliquer leurs inquiétudes à son égard. La **pièce 5** présente une liste des critères applicables à de telles nominations.

Pièce 5 : Nominations sans concours

Personne la plus qualifiée (mérite relatif)

Même si aucun concours n'est organisé, le ou la gestionnaire d'embauche doit démontrer que la personne reçue est la plus qualifiée pour le poste. Pour ce faire, il ou elle peut utiliser tous les examens, tests ou entrevues nécessaires à l'évaluation du mérite de la personne reçue.

Évaluation par rapport à une norme (mérite individuel)

Les nominations sans concours peuvent avoir lieu dans l'une ou l'autre des circonstances suivantes, sans que le ou la gestionnaire n'ait à démontrer que la personne reçue est la plus qualifiée pour le poste. Pour ce type de nomination, le ou la gestionnaire d'embauche doit démontrer que la personne reçue satisfait aux exigences (normes) du poste.

- promotion dans le cadre d'un programme d'apprentissage ou de formation professionnelle;
- nomination à un poste reclassifié, lorsque le poste en question a été reclassifié à la suite d'une vérification ou d'un grief en matière de classification; lorsqu'il fait partie d'un groupe de postes semblables qui, dans le même secteur de l'organisation, ont tous été reclassifiés aux mêmes groupe et niveau professionnels; ou lorsqu'il n'y aucun autre poste semblable pourvu dans les mêmes groupe et niveau professionnels dans le même secteur de l'organisation;
- nomination à un poste permanent d'une personne qui a occupé un poste pour une période déterminée pendant trois ans ou plus, sans interruption du service pendant plus de 60 jours consécutifs;
- nomination d'un membre d'un groupe défavorisé, aux termes d'un programme d'équité en emploi;
- nomination pour une période déterminée dans une situation d'urgence lorsqu'il n'est pas possible de recourir à l'emploi temporaire;
- nomination à un poste de niveau EX-1 (niveau d'entrée aux postes de direction) d'une personne jugée qualifiée par la CFP dans le cadre du programme Cours et affectations de perfectionnement;
- promotion au sein d'un groupe professionnel dans lequel les postes sont classifiés en fonction des qualités des titulaires;
- promotion au sein du groupe Droit, du niveau LA-1 à LA-2A;
- nomination à un poste d'une catégorie de postes semblables aux mêmes groupe et niveau professionnels à partir d'un répertoire de préqualification créé à cette fin;
- nomination à un poste appartenant à un groupe déficitaire.

Source : Article 5 du *Règlement sur l'emploi dans la fonction publique*

56. Les participants et participantes aux groupes de discussion se sont montrés prudents face à la question de la modification des zones de sélection. Ils et elles ont admis ne pas connaître tous les détails des politiques régissant l'étendue de la zone englobant les personnes dont la candidature pourra être prise en considération. Ils et elles avaient également l'impression que les gestionnaires disposaient d'une latitude considérable à cet égard. La combinaison de ce qui est perçu comme le large pouvoir discrétionnaire des gestionnaires et la confusion entourant les règles les amenait donc à croire que la détermination d'une zone de sélection avait toutes les apparences du favoritisme personnel (même si la réalité peut être tout autre). À notre avis, le manque de transparence et les communications inadéquates permettent d'expliquer au moins en partie de telles préoccupations.

Le réseautage, l'embauche d'entrepreneurs et le recours à l'emploi temporaire et aux nominations intérimaires à long terme causent moins d'inquiétude

57. La majorité des répondants et répondantes au sondage considéraient 12 des 14 comportements comme des cas certains ou probables de favoritisme personnel (voir la **pièce 4**). D'autres étaient cependant perçus comme moins problématiques. Par exemple, quelque 62 p. 100 des répondants et répondantes avaient tendance à s'interroger lorsque la personne reçue connaissait quelqu'un ayant participé à la prise de décision en matière de dotation par l'entremise d'un réseau professionnel ou officieux; et 57 p. 100 lorsque la personne reçue avait déjà travaillé dans une autre organisation avec quelqu'un ayant participé à la prise de décision en matière de dotation. Ces pourcentages constituent une majorité, mais sont toutefois considérablement moins élevés que la proportion de répondants et répondantes qui désapprouvaient l'embauche d'amis et amies et de parents.

58. Les liens créés en milieu de travail inquiètent moins que ceux de nature strictement personnelle ou familiale. Cela vient appuyer l'opinion voulant que le fait de connaître la personne reçue ne constitue pas en soi une preuve de favoritisme personnel, et que le réseautage a un rôle légitime à jouer dans la fonction publique, à condition, évidemment, que le réseautage n'accorde pas d'avantage indu à qui que ce soit (une seule personne ou un petit groupe de personnes).

59. À notre avis, le réseautage constitue une pratique acceptable, qui n'est nullement synonyme de favoritisme personnel lorsqu'il sert à élargir le répertoire de candidatures prises en considération pour un poste, et non à restreindre l'accès aux emplois de la fonction publique d'une quelconque façon. Quoi qu'il en soit, la désignation d'une seule personne et le recours à un processus sans concours pour la nommer soulèvera toujours de sérieuses réserves.

60. Les répondants et répondantes s'inquiétaient également moins de certaines pratiques qui menacent pourtant l'application du mérite. Parmi celles-ci figuraient les situations où la personne reçue avait déjà travaillé comme entrepreneur pour l'unité de travail, avait déjà occupé un emploi temporaire dans l'unité de travail ou occupait le poste visé de façon intérimaire depuis une longue période. Ces comportements ne constituaient un cas certain ou probable de favoritisme personnel que pour une mince majorité ou une minorité de répondants et répondantes au sondage.

61. La CFP s'inquiète néanmoins de l'avantage que de telles situations peuvent accorder à une personne donnée en vue de sa nomination subséquente. En particulier, les entrepreneurs et les titulaires d'un emploi temporaire, qui ne font l'objet, lors de leur embauche initiale, d'aucun processus complètement fondé sur le mérite, peuvent ainsi se trouver à bénéficier plus tard de certains avantages par rapport aux autres candidats et candidates éventuels. En effet, ces personnes acquièrent en cours d'emploi des connaissances et des compétences spécialisées qui leur confèrent un avantage certain, même si elles doivent tout de même se soumettre à des concours visant des postes pour une période déterminée ou permanents. Cela va à l'encontre de l'accroissement de l'accès des Canadiennes et Canadiens aux emplois de la fonction publique.

62. De la même façon, les nominations intérimaires à long terme peuvent permettre aux titulaires d'acquérir une connaissance des tâches et des responsabilités d'un poste telle que leurs chances d'y être nommés de façon permanente s'en trouvent accrues de façon significative, même lorsqu'un concours est organisé par la suite.

63. À notre avis, le recours aux nominations intérimaires à long terme devrait être réduit au minimum. Le recours à l'emploi temporaire et à l'embauche d'entrepreneurs est légitime et permet souvent aux gestionnaires de dégager la marge de manœuvre nécessaire à la poursuite des activités. Par contre, les ministères et les organismes devraient s'assurer que ces mécanismes de dotation n'entraînent pas un accès privilégié aux emplois permanents. La CFP continuera de vérifier les nominations sans concours et les enjeux connexes, y compris la manière dont les entrepreneurs et les titulaires d'un emploi temporaire font leur entrée dans la fonction publique.

Un certain nombre de répondants et de répondantes était plus susceptible de percevoir du favoritisme personnel

64. Le sondage nous a permis de définir les caractéristiques des répondants et répondantes à l'origine de leurs perceptions. Les personnes répondant aux critères suivants étaient en effet plus susceptibles de percevoir du favoritisme personnel plus souvent dans leur unité de travail et leur ministère :

Milieu de travail de grande taille. Ces personnes travaillaient dans de très grands ministères (plus de 10 000 personnes) et dans des unités de travail comptant plus de 20 personnes. Au total, 16 p. 100 des répondants et répondantes relevant d'un très grand ministère estimaient qu'il y avait souvent du favoritisme personnel, tant dans leur unité de travail que dans leur ministère, comparativement à 10 p. 100 des personnes travaillant dans un ministère de taille moyenne (de 401 à 2 000 personnes). Au total, 18 p. 100 des personnes dont l'unité de travail comptait plus de 20 personnes estimaient qu'il y avait souvent du favoritisme personnel dans leur unité de travail comme dans leur ministère, comparativement à 11 p. 100 des personnes travaillant dans des unités comptant moins de six personnes.

Participation moindre aux mesures de dotation. Les répondants et répondantes qui ne participaient pas directement à la planification ou à l'administration des mesures de dotation étaient plus susceptibles de percevoir que le favoritisme personnel était répandu. Faisaient partie de cette catégorie les fonctionnaires qui n'étaient ni gestionnaires ni cadres de direction et qui n'assumaient aucune responsabilité de supervision. Seulement un pour cent des cadres de direction estimaient qu'il y avait souvent du favoritisme personnel dans leur unité de travail comme dans leur ministère, comparativement à neuf pour cent des autres gestionnaires et à 16 p. 100 des personnes qui n'occupaient pas un poste de gestion, tandis que seulement huit pour cent des superviseurs et superviseures avaient la même perception, comparativement à 18 p. 100 des personnes qui n'assumaient aucune tâche de supervision.

Plus de trois ans d'expérience au sein du ministère actuel ou dans la fonction publique fédérale. Au total, 11 p. 100 des personnes comptant moins de trois ans d'expérience au sein de leur **ministère actuel** estimaient qu'il y avait souvent du favoritisme personnel dans leur unité de travail et leur ministère, comparativement à 17 p. 100 des personnes en poste depuis plus longtemps. Au total, 15 p. 100 des répondants et répondantes ayant 20 ans ou plus d'expérience dans la **fonction publique fédérale** croyaient qu'il y avait souvent du favoritisme personnel dans leur unité de travail ou leur ministère, comparativement à neuf pour cent des personnes qui comptaient moins de trois ans de service.

Perception de traitement injuste. Au total, 34 p. 100 des répondants et répondantes qui estimaient avoir déjà été traités injustement dans le cadre d'un processus de recrutement ou de promotion percevaient qu'il y avait souvent du favoritisme personnel, tant dans leur unité de travail que dans leur ministère, comparativement à seulement sept pour cent des personnes qui estimaient avoir été traitées équitablement.

65. À notre avis, ces caractéristiques s'expliquent grâce à un certain nombre de facteurs :

Manque de transparence. Il est possible que les fonctionnaires qui travaillent dans un milieu de travail de très grande taille et qui n'assument aucune responsabilité de gestion comprennent moins bien les circonstances motivant les décisions de dotation. Devant une situation ambigüe, ils seront alors enclins à soupçonner le pire. Cette situation peut être exacerbée lorsque les efforts de transparence des gestionnaires d'embauche sont insuffisants.

Exposition à un volume élevé d'activités de dotation. Le fait de travailler dans un très grand ministère ou de cumuler un grand nombre d'années de service expose les fonctionnaires à un plus grand nombre d'activités de dotation. Les probabilités d'être témoin de favoritisme personnel ou d'avoir la perception qu'il y en a peuvent donc être accrues d'autant.

Les gestionnaires et les cadres de direction ne sont peut-être pas toujours conscients de la perception qu'entraînent les mesures qu'ils prennent. Les fonctionnaires exerçant des responsabilités de gestion ne s'assurent peut-être pas toujours que les autres membres du personnel perçoivent leurs activités de dotation comme conformes aux valeurs de dotation.

Expérience personnelle antérieure négative. La plupart des fonctionnaires n'œuvrent pas dans le domaine des ressources humaines; il est donc possible qu'ils aient l'impression que le système de dotation n'est pas équilibré. Les expériences négatives en matière de dotation et de recrutement peuvent les rendre enclins à envisager l'ensemble de la dotation de manière négative.

L'équipe de l'étude a dégagé un certain nombre d'indicateurs de risque associés au favoritisme personnel

66. Le sondage ainsi que les groupes de discussion n'ont pas été conçus pour déterminer la mesure dans laquelle le favoritisme personnel influençait réellement les décisions de dotation. Nous avons procédé à l'examen d'un échantillon de dossiers de dotation afin de voir si nous pourrions mettre au jour des cas précis. D'entrée de jeu, nous doutions que le seul examen des dossiers nous permette de tirer de telles conclusions. En effet, quel spécialiste des ressources humaines ou gestionnaire d'embauche irait verser dans un dossier de dotation un document qui prouverait clairement qu'il y a eu favoritisme personnel? Nous n'avons donc pu déceler directement de traces de favoritisme personnel au moyen de l'examen des dossiers. En revanche, nous avons élaboré un certain nombre d'indicateurs de risque permettant de signaler les situations où les risques de favoritisme personnel sont les plus grands. Ils pourraient constituer le fondement sur lequel les vérifications à venir s'appuieront pour mieux évaluer la fréquence réelle du favoritisme personnel, en plus de servir de guide aux gestionnaires des ministères et des organismes concernant les comportements à risque.

67. Des 226 opérations de dotation examinées, 44 dossiers (19 p. 100) ont été jugés comme moyennement à risque, et 10 (quatre pour cent), fortement à risque. Pour déterminer si un dossier de dotation était moyennement ou fortement à risque, nous ne nous sommes pas nécessairement fondés sur le nombre absolu d'indicateurs de risque liés à une opération donnée. Nous avons plutôt pris en considération la situation particulière que les indicateurs pouvaient décrire.

68. Cinq grandes catégories de risques ont été établies (voir la **pièce 6**).

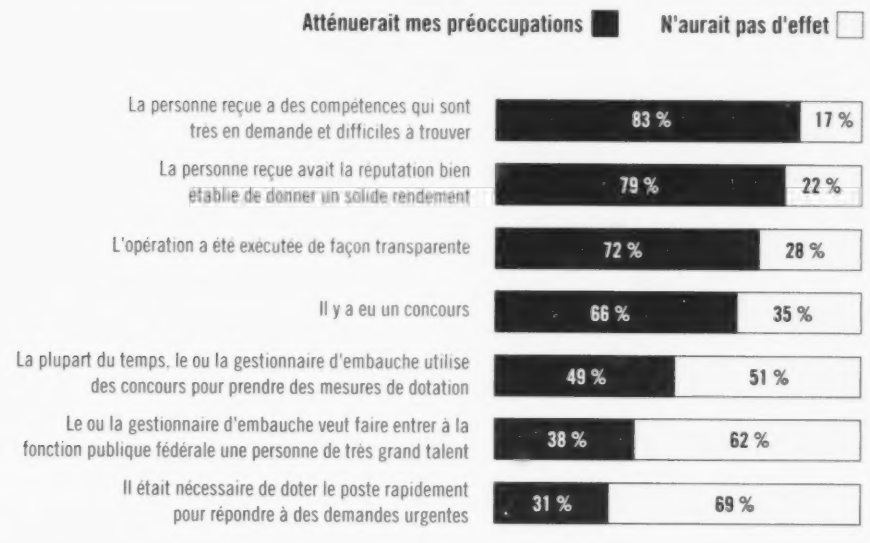
Pièce 6 : Indicateurs de risque associés au favoritisme personnel

Dernière situation d'emploi de la personne visée	• La situation d'emploi de la personne visée a-t-elle évolué évolué « progressivement » (passage d'un emploi temporaire ou d'un statut d'entrepreneur à un emploi pour une période déterminée, puis à un emploi de durée indéterminée (poste permanent)?) • La personne visée a-t-elle déjà occupé le poste en question d'une quelconque façon avant sa nomination?
Qualifications	• L'énoncé de qualités semble-t-il avoir été « fait sur mesure » ou est-il inutilement précis? • Les exigences liées aux langues officielles ou à la sécurité ont-elles été adaptées pendant ou après le processus en vue de favoriser une personne en particulier? • Les qualifications qui peuvent uniquement être acquises en cours d'emploi ont-elles une valeur relative plus élevée que les compétences transférables et les qualités personnelles? • Des « qualifications à privilégier » ont-elles été établies; si tel est le cas, semblent-elles favoriser une personne en particulier?
Zone de sélection	• La zone de sélection semble-t-elle trop vaste ou trop petite? • A-t-elle été élargie afin d'englober une personne en particulier?
Évaluation	• Les méthodes d'évaluation sont-elles trop étroitement liées au poste à doter, créant ainsi une situation où seule une personne qui a déjà effectué le travail pourrait y réussir? • La candidature de bénéficiaires de priorité a-t-elle été indûment rejetée du processus de dotation? • La candidature d'un grand nombre de postulants et postulantes a-t-elle été rejetée à la présélection en faveur de candidats ou de candidates qui ont déjà été en contact avec le ministère? • Les notes de passage sont-elles plus élevées qu'elles ne le devraient, en particulier en ce qui a trait aux « connaissances »?
Liens	• Existe-t-il une « Déclaration signée par les personnes présentes au jury de sélection »? • Est-ce que la « Déclaration signée par les personnes présentes au jury de sélection » laisse entrevoir un lien entre l'un ou l'autre des membres du jury de sélection et la personne reçue? • Y a-t-il quoi que ce soit d'autre qui permette d'établir un tel lien?

Source : Direction générale de la vérification de la CFP

69. Les répondants et répondantes ont dégagé un certain nombre de facteurs qui atténueraient leurs préoccupations face au favoritisme personnel (voir la **pièce 7**). Comme les indicateurs figurant à la **pièce 6**, ces facteurs constituent un guide permettant d'éviter les apparences de favoritisme personnel.

Pièce 7 : Facteurs qui atténueraient les préoccupations face au favoritisme personnel


Atténuerait mes préoccupations
N'aurait pas d'effet
La personne reçue a des compétences qui sont très en demande et difficiles à trouver
83 %
17 %
La personne reçue avait la réputation bien établie de donner un solide rendement
79 %
22 %
L'opération a été exécutée de façon transparente
72 %
28 %
Il y a eu un concours
66 %
35 %
La plupart du temps, le ou la gestionnaire d'embauche utilise des concours pour prendre des mesures de dotation
49 %
51 %
Le ou la gestionnaire d'embauche veut faire entrer à la fonction publique fédérale une personne de très grand talent
38 %
62 %
Il était nécessaire de doter le poste rapidement pour répondre à des demandes urgentes
31 %
69 %

Source : Sondage sur le favoritisme personnel, Ad hoc recherche, mai 2005.

70. Les répondants et répondantes au sondage et les participants et participantes aux groupes de discussion avaient une opinion plus favorable de la dotation lorsqu'elle s'appuie sur des concours, car ils considéraient les nominations sans concours comme incompatibles avec le mérite. Cela ne veut pas dire pour autant qu'ils considéraient les processus avec concours parfaits.

71. Les participants et participantes aux groupes de discussion estimaient que les concours pouvaient être manipulés de manière à obtenir des résultats prédéterminés. Par exemple, ils et elles qualifiaient d'injuste un concours où le ou la titulaire occupe par intérim le poste à doter depuis longtemps. On déplorait ainsi le fait que ce type de situation mène à des perceptions de favoritisme.

72. Les concours où les qualifications requises sont élargies de manière à correspondre à une personne en particulier ou à un groupe de personnes, ou, au contraire, où elles sont restreintes de façon à favoriser ou à exclure une ou plusieurs personnes, soulevaient eux aussi leur lot de préoccupations. Les mêmes doléances étaient observables quant à l'élargissement ou à la restriction de la zone de sélection pour répondre aux besoins d'une personne ou d'un groupe de personnes en particulier. Une telle constatation correspond tout à fait aux indicateurs « qualifications » et « zone de sélection » illustrés à la **pièce 6**.

73. Pour atteindre les résultats voulus en dotation (soit la nomination de personnes compétentes, impartiales et représentatives), les gestionnaires d'embauche devraient savoir que certains comportements, même s'ils ne sont pas illégaux ou contraires à l'éthique, peuvent susciter de la méfiance si les processus qui y sont associés ne sont pas menés avec tout le soin et l'attention nécessaires. Cette information devrait être utile aux gestionnaires et aux spécialistes des ressources humaines des ministères lorsqu'ils créeront les politiques et les processus qui relèveront du nouvel environnement de dotation déléguée prévu par la nouvelle LEFP.

Les indicateurs de risque ne confirment pas toujours les perceptions

74. Nous nous attendions à ce que les dossiers de dotation contiennent certains indices permettant de croire que le favoritisme personnel avait influencé les nominations. À cet égard, l'examen des dossiers de dotation a confirmé que l'application des cinq indicateurs de risque (voir la **pièce 6**) était des plus utiles pour lever le voile sur les situations préoccupantes. Ces indicateurs suggéraient que certains types de choix de sélection étaient plus susceptibles de semer le doute quant à l'existence de favoritisme personnel.

75. Même si les résultats du sondage indiquaient que la dotation par voie de concours était perçue comme moins susceptible d'être entachée de favoritisme, les cinq indicateurs étaient observables tant dans les concours internes que publics. Il est en effet possible d'adapter n'importe quel type de concours de manière à favoriser une personne en particulier.

Les circonstances jouent un rôle important, mais elles peuvent difficilement être établies à partir des dossiers de dotation

76. L'examen des dossiers de dotation a fait ressortir combien il est important de comprendre les circonstances qui entourent un processus de dotation, afin de pouvoir discerner l'existence de favoritisme personnel. L'utilisation douteuse de mécanismes de dotation peut éveiller les soupçons, mais il est essentiel de comprendre la motivation des décisionnaires avant de rendre un jugement définitif. Une fois que l'examen des dossiers de dotation a permis de cerner les cas fortement à risque, il est impératif d'échanger avec les principales parties intéressées, à savoir le, la ou les gestionnaires d'embauche et les agents et agentes de dotation. Cette procédure doit être exhaustive. Il faut pour cela bien comprendre les circonstances qui influencent les décisionnaires, de même que le contexte ministériel dans lequel la dotation a lieu.

77. C'est là l'approche que la CFP entend adopter pour mener à bien son rôle de surveillance, approche qui a déjà fait ses preuves en permettant de déceler avec succès des cas de favoritisme personnel dans un certain nombre d'organisations. Les indicateurs de favoritisme personnel présentés dans la présente étude constituent des critères additionnels sur lesquels les futurs travaux de surveillance s'appuieront.

78. Il est important de souligner que, même si les récentes vérifications ont mis au jour certains cas de favoritisme personnel, la fréquence observée à ce jour est très faible par rapport au nombre total d'opérations de dotation qui ont lieu chaque année dans la fonction publique. Quoi qu'il en soit, la CFP estime que le favoritisme personnel est inacceptable, peu importe son incidence.

L'ajout de nouvelles règles n'est pas considéré nécessaire

79. Les participants et participantes aux groupes de discussion estimaient que les valeurs de dotation actuelles suffisaient généralement à distinguer les comportements acceptables d'avec les comportements inacceptables. Ils et elles ont en effet évoqué à maintes reprises (si ce n'était toujours explicitement) les valeurs de transparence, de compétence et d'égalité d'accès, qu'ils et elles liaient directement à la délimitation entre les comportements acceptables et inacceptables en dotation. Règle générale, les mesures de dotation étaient perçues comme appropriées lorsque les conditions suivantes étaient réunies :

- elles sont menées de façon transparente (c.-à-d. qu'il y a communication franche avec le personnel et les postulants et postulantes concernant les pratiques et les décisions de ressourcement);
- elles sont administrées de façon à assurer un accès équitable aux emplois;
- elles sont fondées sur le principe du mérite, en vertu de quoi un ensemble raisonnable de qualifications est établi pour le poste; les qualifications sont évaluées de manière raisonnable, impartiale et objective.

80. Dans les groupes de discussion, on a noté qu'une tension peut surgir entre le respect des valeurs de dotation et l'optimisation de l'efficience. Certains participants et certaines participantes estimaient qu'il y avait des situations où une mesure de dotation expéditive n'était pas compatible avec la mise en œuvre de processus fondés sur les valeurs de dotation qui requièrent temps et énergie.

81. De telles situations créent une zone grise en matière de favoritisme personnel. Cette tension provenait de leur opinion, selon laquelle dans certains cas, le respect des valeurs de dotation et l'optimisation de l'efficience peuvent être incompatibles.

82. Règle générale, les participants et participantes aux groupes de discussion estimaient que, dans la mesure où elles étaient respectées, les valeurs de dotation actuelles constituaient une protection suffisante contre le favoritisme personnel. Ils et elles ne voyaient pas la nécessité de procédures de dotation plus étoffées. Les spécialistes ayant pris part aux discussions en table ronde étaient du même avis. Certaines personnes estimaient qu'une tentative de la CFP d'instaurer des processus complexes visant à prévenir le favoritisme ne servirait qu'à exacerber la situation en réduisant la marge de manœuvre offerte et en incitant les gestionnaires d'embauche à contourner le système de dotation.

Les mesures de contrôle visant à prévenir les abus en dotation existent, mais il faut accroître la surveillance

83. La perception associée au bien-fondé des valeurs de dotation va dans le même sens que la tendance actuelle en dotation, qui s'éloigne de plus en plus d'un système régi par des règles strictes. Les participants et participantes aux groupes de discussion ont dit avoir généralement confiance en la LEFP actuelle et ses valeurs, et attribuent le favoritisme personnel à leur mauvaise application.

84. Pendant les débats entourant l'adoption du projet de loi C-25 (qui a donné naissance à la Loi sur la modernisation de la fonction publique et à la nouvelle LEFP qui en fait partie), les agents et agentes de négociation, entre autres, ont soulevé la possibilité que la loi proposée fasse augmenter les risques de favoritisme personnel en supprimant les mesures de protection et de contrôle existantes. L'équipe de l'étude s'est penchée sur les mesures de contrôle actuelles et les a comparées avec celles que prévoit la nouvelle Loi.

85. Aux termes de la LEFP actuelle, les administrateurs généraux et administratrices générales des ministères et des organismes mènent des activités de dotation et de recrutement en vertu des pouvoirs que la CFP leur délègue dans l'Entente de délégation des pouvoirs et de responsabilisation en dotation qu'ils ont conclue ensemble. La CFP continue par contre d'administrer le recrutement externe et la nomination des cadres de direction. L'entente stipule que la dotation doit se faire de manière juste, équitable et transparente, et qu'il doit en résulter la mise en place d'un effectif compétent, représentatif et impartial. Les valeurs de justice, d'égalité d'accès et d'impartialité supposent en outre que la dotation est exempte de tout favoritisme personnel.

86. Les ministères et les organismes sont également tenus de respecter les lignes directrices établies dans les normes de sélection et d'évaluation de la CFP. Celles-ci stipulent que les qualifications doivent reposer sur les exigences du travail à effectuer. Les normes renferment également de l'information générale sur les méthodes d'évaluation, dont le choix final demeure du ressort du ministère ou de l'organisme.

87. La CFP a mis sur pied une fonction de vérification plus rigoureuse et plus solide dans le but de déceler les violations aux valeurs de dotation, à la loi et aux règlement. La mise au jour d'irrégularités en dotation a mené, et continuera de le faire, à l'imposition de conditions aux pouvoirs délégués de dotation ou à leur retrait pur et simple.

88. Parmi les mécanismes de recours permettant de contester les opérations de dotation, mentionnons les appels et les enquêtes. Les appels peuvent être interjetés à l'encontre de la plupart des nominations internes. Les enquêtes, quant à elles, peuvent être lancées par quiconque à propos d'à peu près n'importe quelle question relevant de la compétence de la CFP. Habituellement, seule une petite proportion de toutes les opérations de dotation sont contestées, et une plus petite proportion encore sont renversées. Par exemple, en 2004-2005, il y a eu 1 223 appels, dont 213 ont été accueillis. Les décisions d'appel peuvent ensuite être révisées par la Cour fédérale, la Cour d'appel fédérale et, en dernière instance, la Cour suprême.91.

89. En mettant en œuvre la nouvelle LEFP, la Commission veille à la mise en place de solides mesures de contrôle. Parmi les documents de référence clés sur lesquels elle s'appuie, mentionnons le préambule de la *Loi*, qui explicite bon nombre des valeurs de dotation actuelles, soit le mérite, l'impartialité, la justice et les pratiques d'emploi transparentes.

90. La définition du mérite et l'incitation à déléguer les pouvoirs de dotation au plus bas échelon possible ont soulevé des préoccupations relativement aux possibilités accrues d'abus. Pourtant, la nouvelle *Loi* prévoit que l'employeur a le pouvoir d'établir des normes de qualification minimales auxquelles les ministères et les organismes doivent souscrire (pouvoir qui relevait autrefois de la CFP). Qui plus est, la nouvelle *Loi*, en plus d'exiger toujours qu'une liste des qualifications liées au mérite soit établie pour le poste à doter, permet pour la première fois d'établir des qualifications supplémentaires servant à répondre aux besoins actuels et futurs de l'organisation. La CFP s'attendra normalement à ce que les critères liés au mérite soient rattachés à la planification des ressources humaines, réduisant ainsi le risque que les qualifications soit adaptées en vue de favoriser une personne en particulier.

91. En vertu de la nouvelle LEFP, il n'est pas nécessaire de prendre en considération la candidature de plus d'une personne pour qu'une nomination soit fondée sur le mérite. Comme nous l'avons indiqué plus haut, un des motifs pour porter plainte au Tribunal de la dotation de la fonction publique est l'abus de pouvoir de la part d'un ou d'une gestionnaire d'embauche, notion qui englobe le favoritisme personnel. À notre avis, les gestionnaires devront connaître ce cadre législatif. et prendre les mesures nécessaires pour atténuer le favoritisme personnel en dotation, qu'il soit réel ou apparent.

92. La CFP conserve le pouvoir de faire enquête sur l'embauche externe et sur toute situation de fraude, en plus de conserver le pouvoir de révoquer les nominations. Les administrateurs généraux et administratrices générales ont maintenant le pouvoir de faire enquête sur l'embauche interne dans leur ministère ou leur organisme et de révoquer les nominations inappropriées. Ils et elles peuvent également faire appel à la CFP pour qu'elle fasse enquête en leur nom.

93. La CFP conserve en outre le mandat de vérifier les activités de dotation des ministères et des organismes. Elle procède actuellement à l'expansion de sa capacité de vérification afin d'assumer pleinement le rôle que lui confère la *Loi*. Enfin, le nouvel Instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination de la CFP définit toujours l'impartialité comme une condition de la délégation des pouvoirs. Dans les cas d'irrégularités significatives dans la dotation, la CFP retirera les pouvoirs de dotation qu'elle aura délégués ou imposera des conditions à la délégation.

94. La CFP est à instaurer un cadre de nomination en appui à la nouvelle *Loi*. Le cadre fournit aux ministères et aux organismes des lignes directrices sur lesquelles ils pourront s'appuyer lors de l'élaboration de leurs politiques. Parmi les lignes directrices, notons la nécessité de procéder à des activités de surveillance interne, de gérer les zones de risque et de s'assurer que toutes les décisions de dotation respectent les valeurs de dotation. La nouvelle LEFP précise que les administrateurs généraux et administratrices générales sont assujettis aux directives de la CFP dans ces domaines.

95. La CFP exercera de la vigilance grâce à ses lignes directrices ainsi qu'à ses fonctions de vérification et d'enquête. Les ministères et les organismes seront tenus responsables de surveiller leurs activités de dotation, grâce à des vérifications internes et à d'autres mécanismes d'examen, afin de garantir que toutes les valeurs de dotation, y compris l'impartialité, sont respectées. La présente étude renferme des aperçus et des indicateurs de risque qui pourront les aider à cet égard.

Conclusion

96. Nous avons formulé et validé une définition du favoritisme personnel qui pourra servir de point de départ aux politiques ministérielles sur l'impartialité et le favoritisme. Elle fournit également aux ministères et aux organismes, de même qu'à la CFP une compréhension commune des principales caractéristiques des comportements qui se rattachent au favoritisme personnel.

97. Sans avoir déterminé l'incidence réelle du phénomène, nous avons tout de même constaté, grâce à la présente étude, que l'incidence perçue du favoritisme personnel est une cause de préoccupation. Pourtant, même si les vérifications et les enquêtes tenues au cours des deux dernières années ont révélé un faible nombre de cas de favoritisme personnel, l'incidence réelle confirmée à ce jour est faible si l'on tient compte des milliers d'opérations de dotation réalisées chaque année. Quoi qu'il en soit, la CFP demeure convaincue que le favoritisme personnel est toujours inacceptable.

98. Les données de notre sondage permettront de mesurer si les politiques et les pratiques associées à la nouvelle LEFP ont réussi à changer les perceptions. L'article 136 de la nouvelle *Loi* prévoit l'examen de son application, cinq ans après son entrée en vigueur. Ce pourrait alors être l'occasion de tenir un nouveau sondage auprès des fonctionnaires et d'évaluer si, selon les perceptions, le favoritisme personnel a augmenté, diminué ou est demeuré stable.

99. Les participants et participantes aux groupes de discussion et à la table ronde, ainsi que les répondants et répondantes à notre sondage, étaient en mesure de distinguer les comportements acceptables et ceux qui sont inappropriés, tout en reconnaissant qu'il existe une zone grise où les perceptions diffèrent. Bien que ces perceptions puissent ne pas correspondre précisément à la réalité de chaque ministère, les gestionnaires d'embauche et les spécialistes des ressources humaines devraient être en mesure de reconnaître les activités qui éveillent et alimentent les soupçons de favoritisme personnel, et d'agir en conséquence. Pour ce faire, il faudrait peut-être améliorer la communication avec le personnel et accroître la transparence.

100. Nous avons dégagé des indicateurs de risque dont les gestionnaires devront tenir compte et les comportements qu'ils devront privilégier pour éviter les allégations et les apparences de favoritisme personnel. L'examen des dossiers de dotation a permis d'établir cinq catégories de risques associés au favoritisme personnel, qui constituent autant d'outils de surveillance supplémentaires à la disposition de la CFP, ainsi qu'un guide sur lequel les ministères pourront s'appuyer pour mener à bien leurs propres activités de surveillance active.

101. Nous avons instauré un nouveau cadre de contrôle de la dotation et exercerons nos pouvoirs de vérification et d'enquête pour réaliser des évaluations et prendre des mesures lorsque des cas d'abus seront mis au jour.

102. La perception du favoritisme personnel dans la fonction publique fédérale ne peut manquer d'inquiéter. Une fonction publique saine est incompatible avec la perception que se produit du favoritisme personnel. Semblables perceptions peuvent susciter la méfiance et éveiller les soupçons, en plus de constituer un frein pour les Canadiens et Canadiennes de talent qui souhaiteraient entrer au service de la fonction publique. Or, il est important de rappeler que, bien que nous ayons recueilli, grâce aux vérifications et aux enquêtes, la preuve de l'existence d'un petit nombre de cas de favoritisme personnel, ceux-ci sont très peu nombreux comparativement aux milliers d'opérations de dotation qui ont lieu chaque année.

103. Dans ses vérifications, la CFP continuera de se pencher sur le favoritisme personnel comme l'un de ses grands volets d'enquête. L'expérience de l'examen des dossiers de dotation donne cependant à croire que, pour contrôler efficacement la fréquence du favoritisme personnel à long terme, les vérifications doivent avoir lieu dans un laps de temps relativement court après la divulgation des résultats des processus de sélection. Le passage du temps altère la disponibilité de l'information sur les antécédents professionnels de la personne reçue, et diminue d'autant l'opportunité des échanges avec les personnes qui ont pris les décisions de dotation ou avec les autres intervenants et intervenantes, ce qui constitue justement la clé pour déterminer et comprendre les circonstances entourant le processus de dotation.

À propos de l'étude

Objectif

L'étude avait pour but de mieux faire comprendre le favoritisme personnel à la Commission de la fonction publique (CFP), de même qu'aux ministères et aux organismes, dans le contexte de la fonction publique fédérale. Elle poursuivait les quatre objectifs suivants :

- formuler et valider une définition du favoritisme personnel;
- établir l'incidence du favoritisme personnel;
- définir les comportements appropriés et inappropriés;
- évaluer les risques associés au favoritisme personnel, en particulier dans le contexte de la nouvelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

Approche

L'étude s'est déroulée en trois phases. La phase I était d'ordre exploratoire. On a alors procédé à des entrevues au sein de la CFP, ainsi qu'à un examen de la documentation et de la jurisprudence pertinentes.

Pendant la phase II, une discussion en table ronde a été organisée avec des spécialistes de l'administration publique, des ressources humaines et de la négociation collective. Ce groupe a donné son avis à la Commission au sujet du favoritisme personnel et des avenues méritant une étude plus approfondie.

La phase III comportait deux volets : il s'agissait, d'une part, d'évaluer les perceptions en matière de favoritisme personnel au moyen d'un sondage et de groupes de discussion et, d'autre part, de déterminer la mesure dans laquelle les dossiers de dotation pouvaient renfermer des indicateurs de favoritisme personnel.

L'évaluation des perceptions s'est faite au moyen de groupes de discussion et d'un sondage en ligne. Au total, 15 groupes de discussion ont été organisés dans sept villes du Canada. Les participants et participantes ont été choisis parmi un échantillon aléatoire stratifié en fonction de leur poste (poste de gestion ou autre), de leur ville et de leur première langue officielle. Les séances étaient animées, au nom de la CFP, par la firme Patterson, Langlois Consultants. Des séances distinctes ont eu lieu dans chaque langue officielle et à l'intention des personnes occupant ou non un poste de gestion. Près de 80 fonctionnaires ont pris part à l'exercice.

Au total, 2 579 fonctionnaires fédéraux ont répondu à un sondage en ligne administré, au nom de la CFP, par *Ad Hoc Recherche*. La sélection était fondée sur un échantillon aléatoire stratifié en fonction du poste des répondants et répondantes : cadres de direction, autres gestionnaires et non-gestionnaires. L'échantillonnage a été réalisé en deux étapes. Un premier échantillon de 21 935 fonctionnaires a été tiré, parmi lesquels 9 117 avaient une adresse électronique. Ce second échantillon ne peut être réputé représentatif de la population totale. Les répondants et répondantes représentaient 28 p. 100 des personnes qui avaient été invitées à y participer. L'échantillon était tiré de l'effectif de la fonction publique visé par la LEFP, en plus d'un faible nombre de personnes occupant un emploi temporaire et d'étudiants et étudiantes. Les répondants et répondantes au sondage correspondaient à une vaste gamme de variables démographiques clés comme la taille du ministère, le sexe, la région, l'équité en matière d'emploi et le groupe professionnel.

Pour mettre à l'essai et valider les indicateurs associés au favoritisme personnel, 226 dossiers de dotation ont été analysés par des spécialistes de la dotation de la CFP. Les dossiers ont été choisis au hasard, mais ne représentent pas la totalité des organisations visées par la LEFP, les ministères et les organismes faisant déjà l'objet d'une vérification de la CFP ayant été exclus de l'échantillon. C'est pourquoi, tout comme le petit nombre de dossiers examinés, l'échantillon ne devrait pas être considéré comme représentatif de toutes les opérations de dotation ayant lieu dans la fonction publique fédérale.

Les dossiers contiennent la documentation essentielle se rapportant aux opérations de dotation qui ont été effectuées principalement en 2003 et en 2004 dans 40 ministères et organismes visés par la LEFP. Jugeant qu'il serait peu probable d'y trouver des preuves irréfutables de favoritisme personnel, nous avons classé les dossiers dans trois catégories, selon une série d'indicateurs de risque : fortement à risque, moyennement à risque et faiblement à risque. Les indicateurs utilisés ont été définis par des spécialistes de la dotation de la CFP.

Équipe de l'étude

Vice-présidentes intérimaires de la Direction générale de la vérification :
Daphne Dolan, Kathryn Elliott

Directeur général des Opérations de vérification :
Michael Corber

Gestionnaire des études :
André Hubert

Chef d'étude :
Chris Wilson

Analystes :
Donna Barbagallo, Gary Comrie, Sylvia Doucet-Jeffrey, Ruth Fox, Terry Kirouac, Diana Larivière, Brenda Mansfield, Sheilagh McLean et Carol Milchak